



Rapport d'activité 2018



Rapport d'activité 2018

Établi en application de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et de l'article 21 de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Avant-propos

Cinq ans après sa création, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est reconnue et respectée pour son utilité dans le fonctionnement démocratique de notre pays. Elle a réaffirmé, en 2018, son rôle central dans la diffusion d'une culture de l'intégrité au sein de la sphère publique.

Son activité de contrôle s'est stabilisée, après une précédente année électorale très dense. L'engagement et la détermination du collège et des agents à poursuivre la mission de prévention des conflits d'intérêts ont été entiers. La publication d'un premier rapport spécial au Journal Officiel attestant de violations des réserves émises lors d'un avis rendu sur la comptabilité d'une activité privée exercée par une ancienne ministre avec ses anciennes fonctions, confirme toute la portée du contrôle de la Haute Autorité, tout comme les trente dossiers supplémentaires transmis à l'autorité judiciaire, dont quinze en raison d'un usage illicite de l'indemnité visant à couvrir les frais de mandat des parlementaires.

Ce quatrième rapport d'activité fait également le bilan de la première année de mise en œuvre complète du registre des représentants d'intérêts et de publication des 6 362 déclarations d'activités de représentation d'intérêts effectuées. Dispositif d'encadrement ambitieux mais complexe, le registre répond à une nouvelle exigence démocratique, celle de renforcer la transparence sur le processus normatif et l'élaboration de la décision publique. Le lancement des premiers contrôles et la mise en place de procédures efficaces constituent les prochains défis que la Haute Autorité a déjà commencé à relever.

L'ancrage durable des principes cardinaux de transparence, de probité, d'impartialité et d'intégrité chez les responsables publics se fera grâce à un long travail de pédagogie, de conseil et de formation. C'est là toute l'ambition de la Haute Autorité qui publie par ailleurs un guide de bonnes pratiques destiné aux responsables publics et aux référents déontologues, pour les accompagner dans la modernisation de leurs dispositifs déontologiques.



2019 est également la dernière année de mon mandat à la présidence de la Haute Autorité. Je suis déterminé, plus que jamais, à œuvrer pour renforcer la confiance de nos concitoyens dans leurs institutions et leurs représentants.

La participation active des citoyens est indispensable pour assurer l'intégrité de la vie publique. Ils doivent en effet être convaincus du bien-fondé et de l'utilité des multiples actions menées en ce sens, par la Haute Autorité ou par d'autres acteurs. Ils ne peuvent *« abandonner la grande société à elle-même »*[1], pour reprendre les mots de Tocqueville, par lassitude d'un pouvoir politique à la fois nécessaire mais inaccessible. La transparence crée les conditions d'une véritable *« vigilance civique »*[2] et je souhaite que la Haute Autorité, en 2019, continue à porter cette entreprise exigeante mais vitale pour notre démocratie.

1. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique,* tome II, deuxième partie, chapitre II.

2. Pierre Bourdieu, « Hommes politiques, médias, citoyens. La vertu civile », *Le Monde*, 16 septembre 1988.

Jean-Louis Nadal
Président de la Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Sommaire

Les chiffres clés de 2018

Déclarations de patrimoine et d’intérêts reçues	5 787
Déclarations de patrimoine et d’intérêts publiées	2 457

Injonctions adressées pour le dépôt de la déclaration	120
Nominations de dirigeants du secteur public annulées en raison du non dépôt de leurs déclarations	18
Taux de conformité aux obligations déclaratives depuis 2014	99,82%

Contrôles de déclarations de patrimoine terminés	1 368
Demandes d’informations complémentaires au déclarant sur le patrimoine	885
Nombre d’appréciations sur les déclarations	26
Dossiers transmis à la Justice (hors non dépôt de déclaration)	30
Dont… en raison d’un usage illicite de l’IRFM	15

Avis déontologiques rendus	40
Avis rendus sur la reprise d'une activité privée par un ancien responsable public	21
Dont… ancien membre du Gouvernement	10

Organisations inscrites sur le registre des représentants d'intérêts au 21/02/2019	1769
Activités de représentation d'intérêts déclarées en 2018	6 362

Appels reçus sur la ligne d'assistance aux responsables publics	1 489
Appels reçus sur la ligne d'assistance aux représentants d'intérêts	3 059

Réunions du collège	22
Délibérations du collège	192

Budget annuel (dépenses effectives en 2018)	5,53 M€
Agents au 31 décembre 2018	52

Les événements marquants de 2018

Janvier

- Audition au Sénat sur le projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

Février

- Participation au groupe de travail anticorruption du G20 à Buenos Aires
- Audition à l'Assemblée nationale et au Sénat sur le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance

Mars

- Atelier du Réseau pour l'intégrité à l'OCDE : « Outils numériques au service de la promotion et du contrôle de l'intégrité publique »

Avril

- Date limite des premières déclarations d'activités des représentants d'intérêts
- Publication du guide du déclarant mis à jour

Mai

- Première rencontre des déontologues au Sénat
- Organisation du forum Open d'État sur le répertoire des représentants d'intérêts
- Audition à l'Assemblée nationale par le groupe de travail sur le statut des députés

Juin

- Participation à un séminaire du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) sur un projet de loi tunisien

Juillet

- Participation de la Haute Autorité au 5e Sommet mondial du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert en Géorgie
- Groupe de travail sur les premières déclarations d'activités des représentants d'intérêts

Août

- Participation de la Haute Autorité à un MOOC sur la prévention de la corruption dans la sphère locale

Septembre

- Publication des déclarations de patrimoine des députés de la XVe législature dans les préfectures
- Signature d'une convention entre l'École nationale de la magistrature et la Haute Autorité

Octobre

- Publication des lignes directrices du registre des représentants d'intérêts mises à jour
- Participation à la Nuit du Droit à Lille

Novembre

- Audition du Président par le Conseil économique, social et environnemental

Décembre

- Publication des déclarations de patrimoine des sénateurs élus en 2017 dans les préfectures
- La Haute Autorité prend la présidence du Réseau pour l'intégrité

Une autorité administrative indépendante

L'indépendance de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est garantie par son statut d'autorité administrative indépendante. Elle ne reçoit ni ne sollicite aucune instruction d'aucune autorité[1]. Cette indépendance est effective grâce au fonctionnement rigoureux de son collège et à sa complète autonomie de gestion. Elle est renforcée par les strictes règles déontologiques auxquelles se soumettent membres du collège, rapporteurs et agents.

1. Article 9 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes.

1. Le fonctionnement du collège de la Haute Autorité

Le collège de la Haute Autorité est l'organe délibérant, seul décisionnaire pour la mise en œuvre des missions confiées par les lois successives. L'indépendance de ses neuf membres est assurée par des mandats non révocables et non renouvelables d'une durée de six ans. Le Président de la Haute Autorité est nommé par le Président de la République, après approbation de sa candidature par les commissions des lois des deux assemblées, selon la procédure précisée à l'article 13 de la Constitution. Le même accord de la commission des lois de l'assemblée concernée est nécessaire pour les deux membres nommés, l'un par le président de l'Assemblée nationale, l'autre par le président du Sénat. Les six autres membres sont issus des plus hautes juridictions françaises : Conseil d'État, Cour de cassation, Cour des comptes, et sont élus par leurs pairs.

Calendrier du renouvellement des membres du collège

Décembre 2019	Renouvellement du Président, des membres issus de la Cour de cassation et du membre nommé par le président du Sénat
Décembre 2021	Renouvellement des membres issus de la Cour des comptes
Décembre 2022	Renouvellement du membre nommé par le président de l'Assemblée nationale
Décembre 2023	Renouvellement des membres issus du Conseil d'État

Le collège se réunit toutes les deux semaines afin d'examiner les dossiers présentés par les services, de débattre et de prendre des décisions formalisées sous forme de délibérations. Le nombre des réunions et délibérations est légèrement plus faible en 2018 par rapport à 2017, année durant laquelle des réunions supplémentaires s'étaient tenues en raison d'une actualité électorale particulièrement chargée. En 2018, plus de 1 500 dossiers individuels ont été examinés par le collège.

Séances et délibérations du collège de la Haute Autorité

Année	nombre de séances	nombre de délibérations
2014	24	99
2015	30	213
2016	23	141
2017	27	228
2018	22	192

Les dossiers les plus complexes ou posant une question nouvelle, ainsi que tous les dossiers des membres du Gouvernement, sont confiés à des rapporteurs, magistrats issus des trois hautes juridictions, qui assistent le collège et apportent leur expertise à l'instruction du dossier menée par les services.

Par ailleurs, le Parlement contrôle régulièrement l'activité de la Haute Autorité, ou la consulte sur son domaine d'expertise, notamment en auditionnant son président. Ainsi, en 2018, le président s'est rendu à 7 auditions (4 au Sénat, 3 à l'Assemblée nationale), en vue notamment de l'examen du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance et du projet de loi de finances pour 2019.

Les membres du collège

Le président



Jean-Louis Nadal est procureur général honoraire près la Cour de cassation. Il a été nommé président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par décret du Président de la République en date du 19 décembre 2013, après que sa candidature eut été approuvée par les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Ancien élève du CNEJ (Centre national d'études judiciaires), diplômé de l'Institut d'études politiques et de la faculté de droit de Toulouse, il fut nommé auditeur de justice en 1965 et a été successivement procureur général près la cour d'appel de Bastia (1991-1992), procureur général près la cour d'appel de Lyon (1992-1996), puis procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence (1996-1997). En décembre 1997, il a été nommé inspecteur général des services judiciaires avant de prendre la responsabilité du parquet général près la cour d'appel de Paris en mars 2001. En 2004, il a été nommé Procureur général près la Cour de cassation.

Les membres élus en 2013

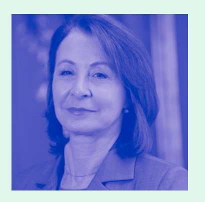


Marie-Thérèse Feydeau a été élue membre du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en décembre 2013, par l'assemblée générale de la Cour de Cassation où elle exerçait les fonctions de conseillère affectée à la troisième chambre civile. Ancienne élève de l'École nationale de la magistrature, titulaire d'une licence en droit, Marie-Thérèse Feydeau fut nommée auditrice de justice en 1970 et occupait précédemment les fonctions de présidente de chambre à la cour d'appel de Paris.

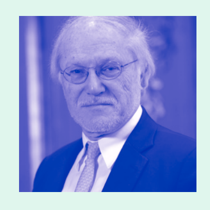


Grégoire Finidori a été élu membre du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en décembre 2013, par l'assemblée générale de la Cour de cassation où il exerçait les fonctions de conseiller affecté à la chambre criminelle. Ancien élève de l'École nationale de la magistrature, titulaire du certificat d'aptitude à la profession d'avocat, Grégoire Finidori fut nommé auditeur de justice en 1970 et a notamment occupé les fonctions de président de chambre à la cour d'appel de Lyon.

Les membres élus en 2015



Michèle Froment-Védrine a été élue membre du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en décembre 2015, par la chambre du conseil de la Cour des comptes, où elle exerçait les fonctions de conseillère maître. Docteur en médecine, spécialiste en santé publique, Michèle Froment-Védrine a précédemment occupé les fonctions de présidente de la Commission de la sécurité des consommateurs et celles de directrice générale de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET). Elle est également juge à la Cour nationale du droit d'asile.



Michel Braunstein a été élu membre du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en décembre 2015, par la chambre du conseil de la Cour des comptes, où il exerçait les fonctions de conseiller maître. Agrégé d'histoire et ancien élève de l'École nationale d'administration, Michel Braunstein a notamment occupé les fonctions d'inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et celles de conseiller pour l'enseignement scolaire, la jeunesse et les sports au cabinet du Premier ministre entre 1997 et 2001.

Les membres nommés en 2016 et 2017



Henri Bardet a été nommé membre du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en juillet 2016, par le président du Sénat. Avocat honoraire, Henri Bardet a notamment exercé au sein du cabinet Francis Lefèbvre. Spécialiste de droit fiscal, il est également président d'honneur de l'Institut des avocats conseillers fiscaux (IACF).



Daniel Hochedez a été nommé membre du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en janvier 2017, par le président de l'Assemblée nationale. Titulaire d'une maîtrise de droit et diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, il a intégré les services de l'Assemblée nationale en qualité d'administrateur en 1975. Il y a notamment occupé les fonctions de directeur du service des systèmes d'information, puis, jusqu'en juin 2013, de directeur du service des finances publiques.

Les membres élus en 2017



Odile Piérart a été élue membre du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en décembre 2017, par l'Assemblée générale du Conseil d'État. Conseillère d'État, elle est également présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives. Ancienne élève de l'École nationale d'administration, elle a notamment occupé les fonctions de secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel au Conseil d'État et de présidente de la Cour administrative d'appel de Nancy.



Nicolas Boulouis a été élu membre du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en décembre 2017, par l'Assemblée générale du Conseil d'État. Conseiller d'État, il a notamment occupé les fonctions de directeur de cabinet du secrétaire général du gouvernement et rapporteur adjoint auprès du Conseil constitutionnel. Il est par ailleurs membre titulaire de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF).

De strictes règles déontologiques

Tous les membres d'autorités administratives indépendantes sont soumis à des obligations déontologiques particulières. Ils exercent leur fonction avec « *dignité, probité et intégrité* »[2].

La loi du 20 janvier 2017 prévoit que les déclarations d'intérêts remplies par les membres de ces autorités sont mises à la disposition des autres membres de leur autorité, de manière permanente[3]. Les déclarations d'intérêts des membres du collège de la Haute Autorité sont, elles, soumises à une publicité plus large, ainsi que cela en a été décidé très tôt, à l'unanimité, par les membres du collège. Cette règle fait figure d'exception, puisqu'à part les membres de la Haute Autorité, seules des fonctions gouvernementales ou électives justifient une publication sur internet de ces déclarations.

Le fort devoir d'exemplarité attaché à la qualité de membre du collège de la Haute Autorité explique aussi que leurs déclarations de situation patrimoniale soient également accessibles sur le site internet de la Haute Autorité. En l'état de la législation, seules celles des membres du Gouvernement sont soumises à une telle publicité.

Les déclarations des membres du collège de la Haute Autorité font l'objet d'un contrôle approfondi, selon une procédure spéciale. Ainsi, les déclarations de situation patrimoniale sont transmises à la Direction générale des finances publiques. De plus, deux rapporteurs sont désignés par le président parmi les membres du collège.

Les règles de déport prévues par la loi du 20 janvier 2017 pour les membres des autorités administratives indépendantes sont strictement appliquées à la Haute Autorité. Un registre des déports est élaboré à partir des déclarations d'intérêts des membres afin d'identifier clairement les déclarants ou organismes pour lesquels chaque membre doit ou souhaite se déporter et de vérifier l'effectivité du déport à chaque séance, avec inscription au procès-verbal.

Les membres de la Haute Autorité se déportent des dossiers lorsqu'ils détiennent ou ont détenu un intérêt, direct ou indirect, au cours des trois années précédant la délibération. Par exemple, ils ne siègent pas lors de l'examen de dossiers de déclarants qui appartiennent à la même juridiction, sauf si le délai de trois ans mentionné ci-dessus est écoulé.

Une attention toute particulière est portée au respect de la confidentialité des informations et du secret professionnel. Les membres doivent également faire preuve d'une totale discrétion professionnelle, toute violation de ces deux règles portant atteinte à la légitimité de l'institution, à la confiance des responsables publics et à celle des citoyens.

2. Article 9 de la loi du 20 janvier 2017.

3. Article 11 de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

L'activité des agents et rapporteurs de la Haute Autorité est également encadrée par des règles déontologiques strictes, détaillées dans le règlement intérieur. Les principes et valeurs du service public leur sont applicables et ils sont soumis au secret professionnel. La secrétaire générale, la secrétaire générale adjointe, et les agents qui ont reçu une délégation de signature adressent des déclarations de patrimoine et d'intérêts au président de la Haute Autorité. Celles des secrétaires générales ont fait l'objet du même contrôle approfondi que celles des membres du collège.

La mise en place d'un référent déontologue et d'un référent alerte

En juillet 2018, le président de la Haute Autorité a nommé référente déontologue et référente alerte Marie-Thérèse Feydeau, membre du collège. Pour cette fonction, Mme Feydeau est chargée, notamment, de fournir aux agents tout conseil utile au respect de leurs obligations déontologiques. Tout agent qui aurait un doute quant à une situation de potentiel conflit d'intérêts peut ainsi la saisir afin d'obtenir des préconisations. Par exemple, le référent déontologue pourra conseiller un agent sur les mesures à mettre en œuvre à l'égard d'un déclarant avec lequel il n'a pas entretenu de relation professionnelle directe mais qu'il a connu dans le cadre de fonctions précédentes.

En tant que référente alerte, Mme Feydeau est chargée de recevoir les signalements, émis de manière désintéressée et de bonne foi par les agents de la Haute Autorité ou par des collaborateurs extérieurs et occasionnels, relatifs à des faits dont ils ont eu personnellement connaissance et dont ils estiment qu'ils constituent une infraction à une norme en vigueur.

La procédure de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte est décrite dans un document[4], communiqué aux agents et publié sur le site internet de la Haute Autorité.

4. https://bit.ly/2U7wSMo

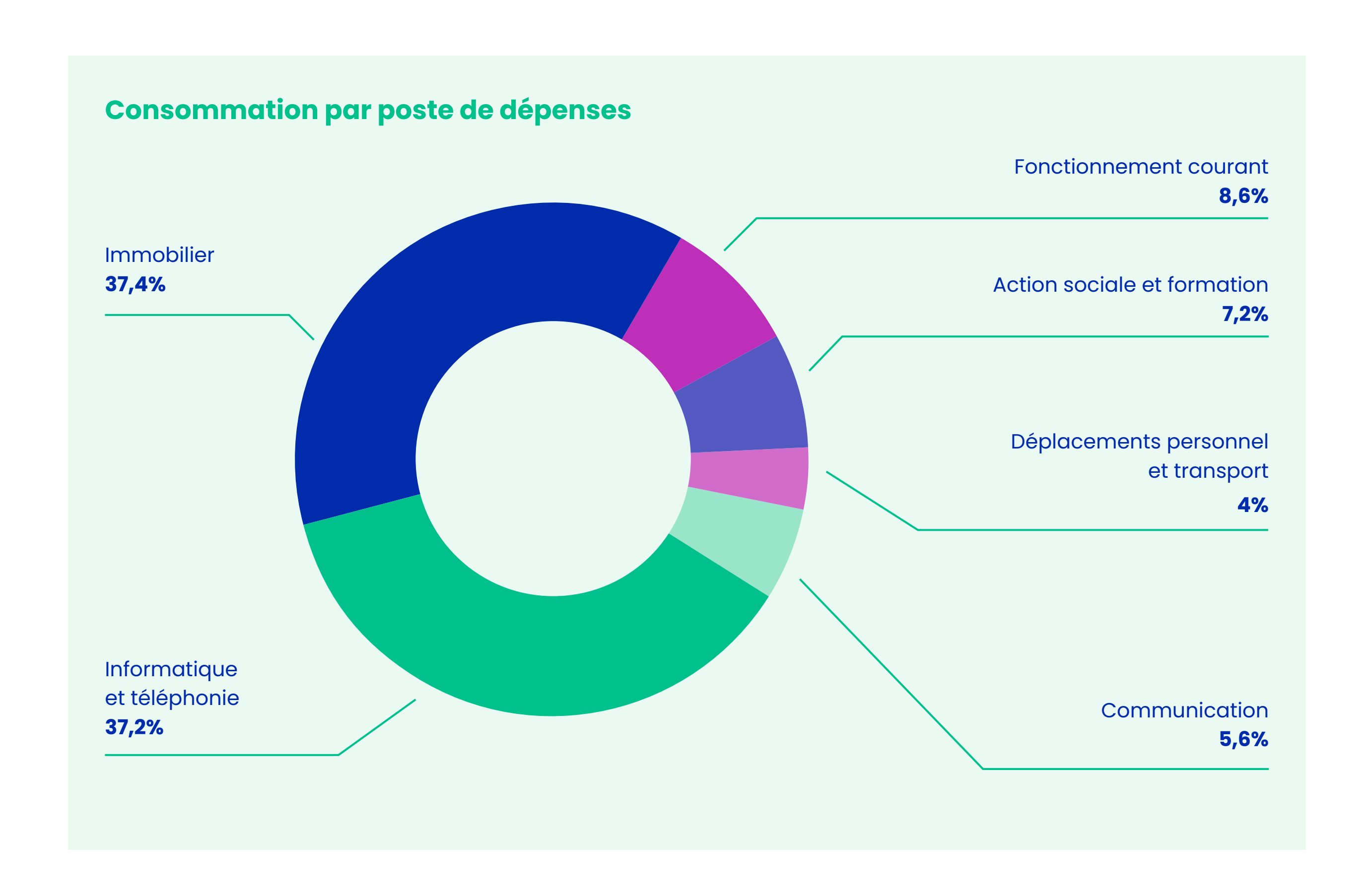
2. La gestion administrative et financière

Voté en loi de finances, au sein du programme 308 de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », le budget pour 2018 de la Haute Autorité est resté relativement stable entre 2017 et 2018. Une légère hausse des dépenses a été constatée : 5,53 millions d'euros en 2018 (contre 5,21 millions en 2017).

Comme dans la fonction publique, la masse salariale est le premier poste de dépenses de la Haute Autorité, avec un montant de 3,38 millions d'euros soit 69,3 % du budget. Le pilotage des ressources humaines s'effectue conformément au statut de la fonction publique de l'État

Le deuxième poste important de dépenses est l'informatique (37,2 % des dépenses de fonctionnement). Cela s'explique, d'une part, par la nécessité pour la Haute Autorité de développer régulièrement les outils dédiés à ses missions (logiciel de télédéclaration, registre numérique des représentants d'intérêts, outils métiers, etc.), et, d'autre part, par l'attention portée à la sécurité du système et des données. C'est ainsi, par exemple, que la Haute Autorité a recensé les différents traitements de données personnelles afin d'identifier les points à mettre en conformité dans le cadre de l'entrée en vigueur du Règlement général européen sur la protection des données (RGPD).

La communication représente 5,6% du budget, car elle est inscrite au cœur du métier de la Haute Autorité : par exemple nombre de déclarations reçues doivent être publiées sur le site internet. Un soin particulier est apporté à l'information du grand public sur les missions de la Haute Autorité et à la sensibilisation autour des enjeux de transparence.



Une logique de performance et de rationalisation des dépenses guide l'organisation et la gestion des services de la Haute Autorité. Ainsi, l'essentiel de ses achats est engagé via les marchés publics mutualisés des services du Premier ministre et de l'UGAP (Union des groupements d'achats publics).

Pour les acquisitions plus ponctuelles, la Haute Autorité s'inscrit dans une démarche de recherche du prestataire le mieux disant, après avis du comité des achats de l'institution lorsque le besoin excède 10 000 €.

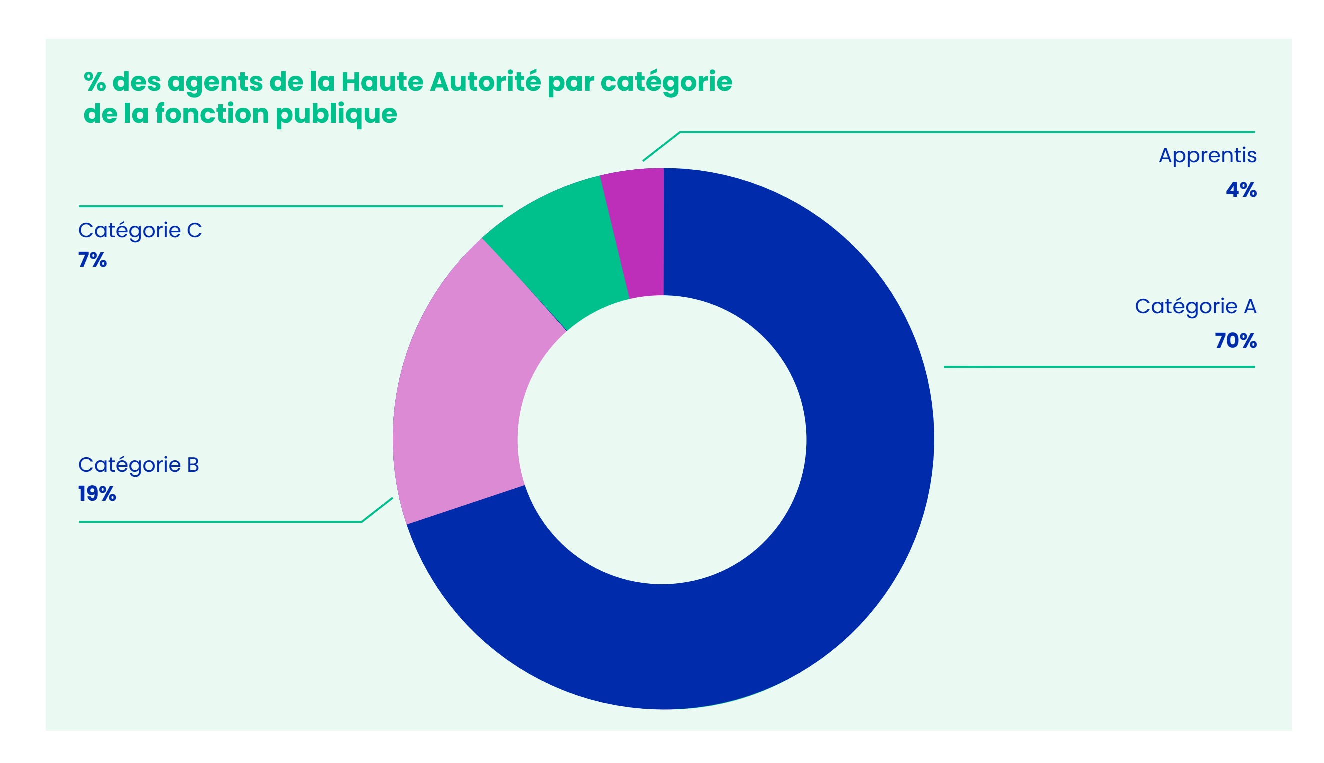
3. Les ressources humaines

En 2018, la Haute Autorité employait 52 agents, dont deux apprentis. L'année marque donc une stabilisation des effectifs de la Haute Autorité, après la forte et nécessaire croissance de 2017 (16 équivalents temps plein supplémentaires).

L'ensemble des offres d'emplois à pourvoir à la Haute Autorité est publié sur son site internet. Elles sont relayées sur les réseaux sociaux, ainsi que sur la place de l'emploi public (site d'emploi commun aux trois versants de la fonction publique qui a remplacé la BIEP à partir du 22 février 2019).

Le profil des agents

53% des agents de la Haute Autorité sont des fonctionnaires, en détachement sous contrat, et 47% sont des agents contractuels de droit public. Les agents de la Haute Autorité sont en moyenne plus jeunes que les agents de la fonction publique : 36,7 ans contre 43 ans. 60% des agents de la Haute Autorité sont des femmes, soit une proportion équivalente à la fonction publique d'État (61% hors militaires).



L'Autorité emploie un nombre important d'agents de catégorie A, qui composent 70% de ses effectifs. Cette proportion est comparable aux autres autorités administratives indépendantes, et supérieure à la fonction publique d'État.

Le plan de formation 2018

En 2018, la Haute Autorité a poursuivi les actions de formation de ses agents dans le cadre d'un plan de formation. Quarante-sept formations ont été dispensées, dont quarante d'adaptation au poste ou de progression sur le poste, trois formations longues dans le cadre du compte personnel de formation et quatre dans une perspective d'évolution personnelle et professionnelle. Par ailleurs, dix agents ont suivi la formation des nouveaux arrivants dispensée par la Haute Autorité.

Diversité

La Haute Autorité a poursuivi ses actions afin de promouvoir la diversité. L'objectif est notamment d'amener un changement durable des pratiques et de la culture de l'institution afin de garantir les valeurs d'égalité, de mérite et de respect. Ces actions s'inscrivent également dans la démarche d'obtention du Label Diversité. Elles ont été proposées à l'occasion de la journée internationale des droits des femmes, du mois parisien du handicap organisé par la Mairie de Paris ou bien encore du « *Duo Day* »[5] proposé par le Gouvernement à toutes les administrations.

5. À la manière d'une journée de stage, une entreprise, association, administration ou collectivité accueille une personne handicapée en duo avec un salarié volontaire.

Animation de la vie interne

La vie interne de l'Autorité est ponctuée par divers moments de convivialité et d'échange, d'actions de sensibilisation, d'événements sportifs, etc. Ceux-ci sont relayés notamment par le site intranet de l'Autorité qui permet aux agents de suivre l'actualité interne et de s'informer. En 2018, 196 articles y ont été publiés.

Partie I

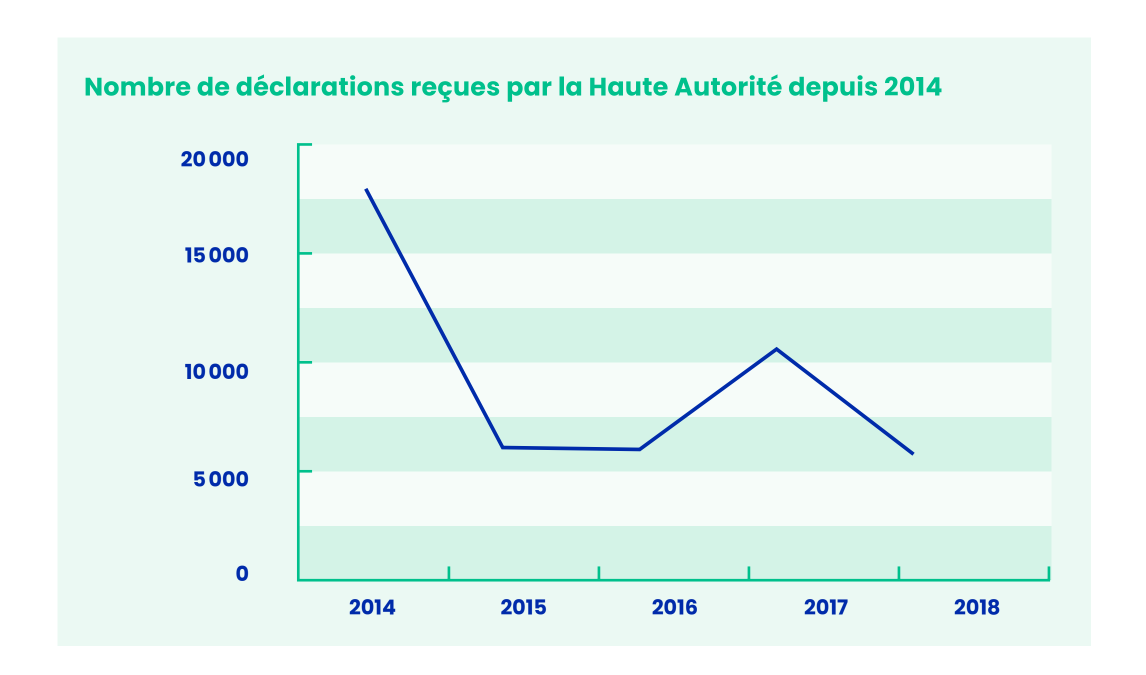
Une action continue et stabilisée auprès des responsables publics



1. La conformité aux obligations déclaratives

L'année 2018 a été marquée par un reflux du nombre de déclarations reçues (5 787) par rapport à 2017 (10 622), en raison d'une année exempte d'élection et par conséquent d'un moindre renouvellement des déclarants. En 2019, le nombre de déclarations reçues devrait légèrement augmenter après l'élection des représentants français au Parlement européen, prévue au mois de mai 2019[6].

6. Celles des eurodéputés et probablement celles de nouveaux occupants de postes libérés suite à l'élection, lorsque ces postes entrent dans le champ de la Haute Autorité.

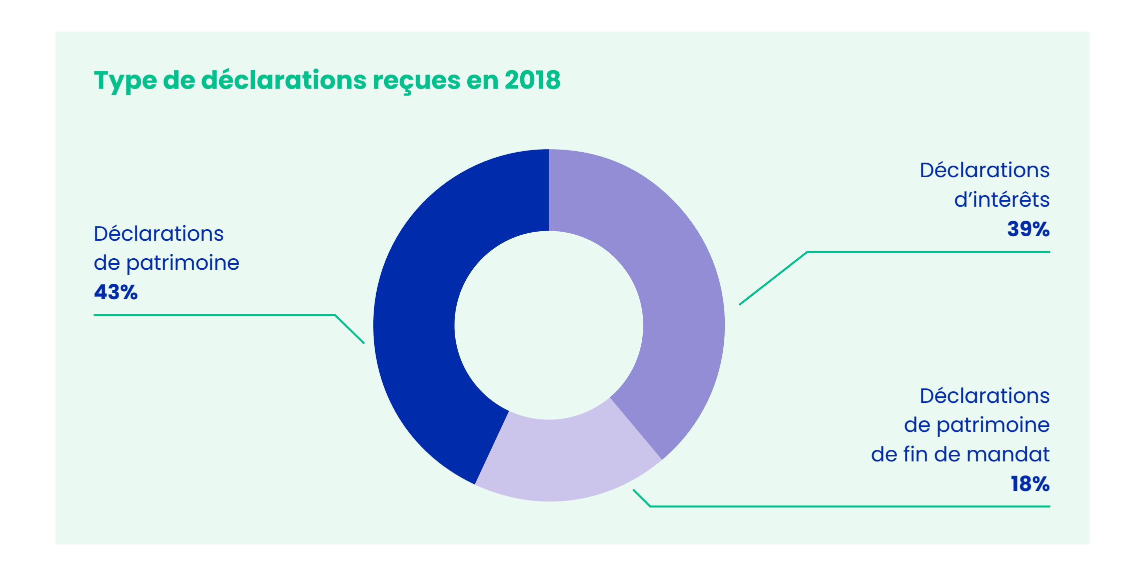


Conformité à l'obligation déclarative

Le taux de conformité à l'obligation de déclaration est excellent, de 99,82%[7]. Ce taux a été atteint en raison d'un meilleur respect spontané de l'obligation par les déclarants au cours des années, mais également grâce à la vigilance des services de la Haute Autorité. En effet, ils ont effectué 490 relances en raison d'un retard dans le dépôt de la déclaration, qui doit être soumise dans les deux mois de l'élection ou de la nomination. Cette première relance demande au déclarant en retard de déposer la déclaration manquante sous huit jours. Au terme de ce premier délai, si le déclarant n'a toujours pas régularisé sa situation, la Haute Autorité lance alors une procédure d'injonction de dépôt, prononcée par le collège. Sur les 120 procédures d'injonction enclenchées en 2018, 83 ont abouti

7. Taux consolidé pour les années 2014 à 2018.

à une injonction effectivement notifiée (dans les autres cas, il a été mis fin à la procédure en raison du dépôt de la déclaration entre le début de la procédure et l'injonction effective). Le non-respect de l'injonction est une infraction pénale passible d'un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende. Si à l'issue de la procédure d'injonction la déclaration n'est toujours pas déposée, le dossier est transmis à la justice. La Haute Autorité a transmis 18 dossiers depuis 2014 sur ce fondement.



En 2018, le champ des personnes soumises à déclaration auprès de la Haute Autorité est resté stable et comporte environ 15 800 personnes. Quelques nouveaux déclarants peuvent être signalés :

- les membres des autorités administratives indépendantes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie[8] ;
- les membres du Comité d'organisation des jeux Olympiques[9] français.

Les emplois publics dont la nature ou le niveau hiérarchique justifie l'obligation déclarative

La loi du 20 avril 2016 a étendu le champ des agents publics devant remettre une déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité aux fonctions « *dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient* »[10], précisées par décret. En 2017, le décret pris[11] renvoyait à des arrêtés ministériels. Ces arrêtés n'ayant pas été publiés, il n'avait pas été possible de procéder au contrôle de conformité en raison de l'incertitude sur les fonctions soumises à cette obligation. En 2018, dix ministères ont publié les arrêtés requis[12], la Haute Autorité a donc pu commencer à sensibiliser les intéressés et à contrôler le dépôt des déclarations de patrimoine de ces nouveaux entrants dans le champ de l'obligation.

8. Ajoutés par l'article 3 de la loi nº 2018-643 du 23 juillet 2018 relative aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

9. Ajoutés par l'article 27 de la loi nº 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

10. Article 25 *quinquies* de la loi nº 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

11. Décret nº 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale.

12. Éducation nationale et enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation, armées, Europe et affaires étrangères, intérieur, ministères économiques et financiers, ministères des solidarités et de la santé, du travail, de l'éducation nationale et des sports, solidarités et santé, agriculture et alimentation, justice, transition écologique et solidaire.

Le dépôt de la déclaration

Le dépôt d'une déclaration de patrimoine ou d'intérêts doit être fait en ligne via le logiciel de télédéclaration ADEL.

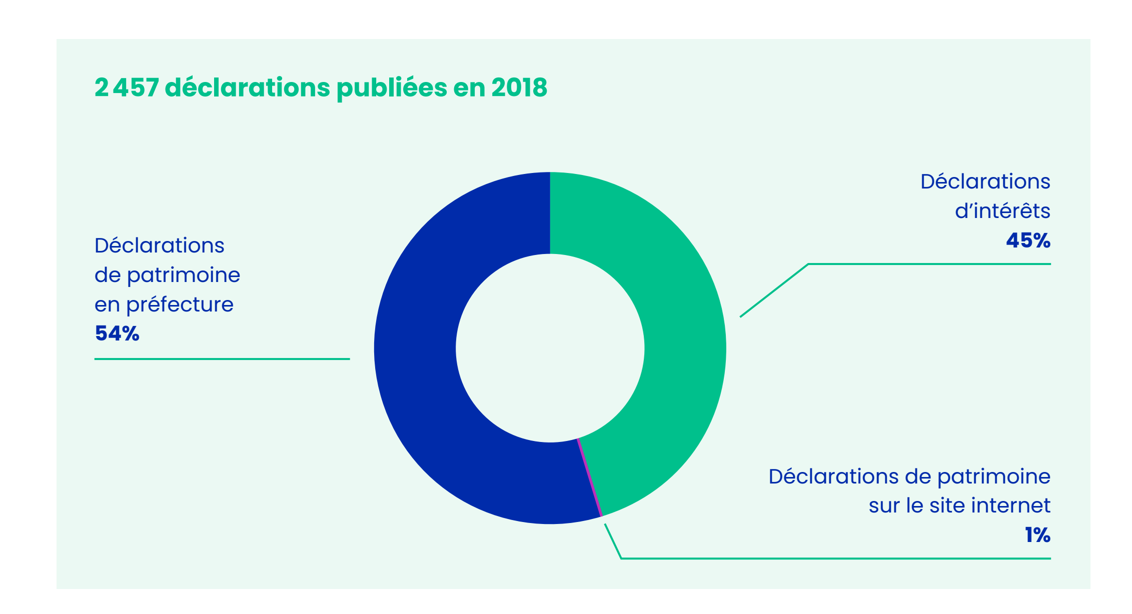
Pour aider le déclarant, en plus des informations fournies dans le logiciel à chaque étape de la déclaration, le Haute Autorité met à sa disposition un « Guide du déclarant », régulièrement actualisé, qui détaille les différents points des déclarations d'intérêts et de patrimoine. Plusieurs mises à jour tenant compte des difficultés observées ont eu lieu en 2018[13]. En outre, une ligne d'assistance est disponible pour toute question ou difficulté relative à ces déclarations. La Haute Autorité a reçu environ 1490 appels sur cette ligne.

13. https://bit.ly/2HMbJAt

Bilan des déclarations publiées en 2018

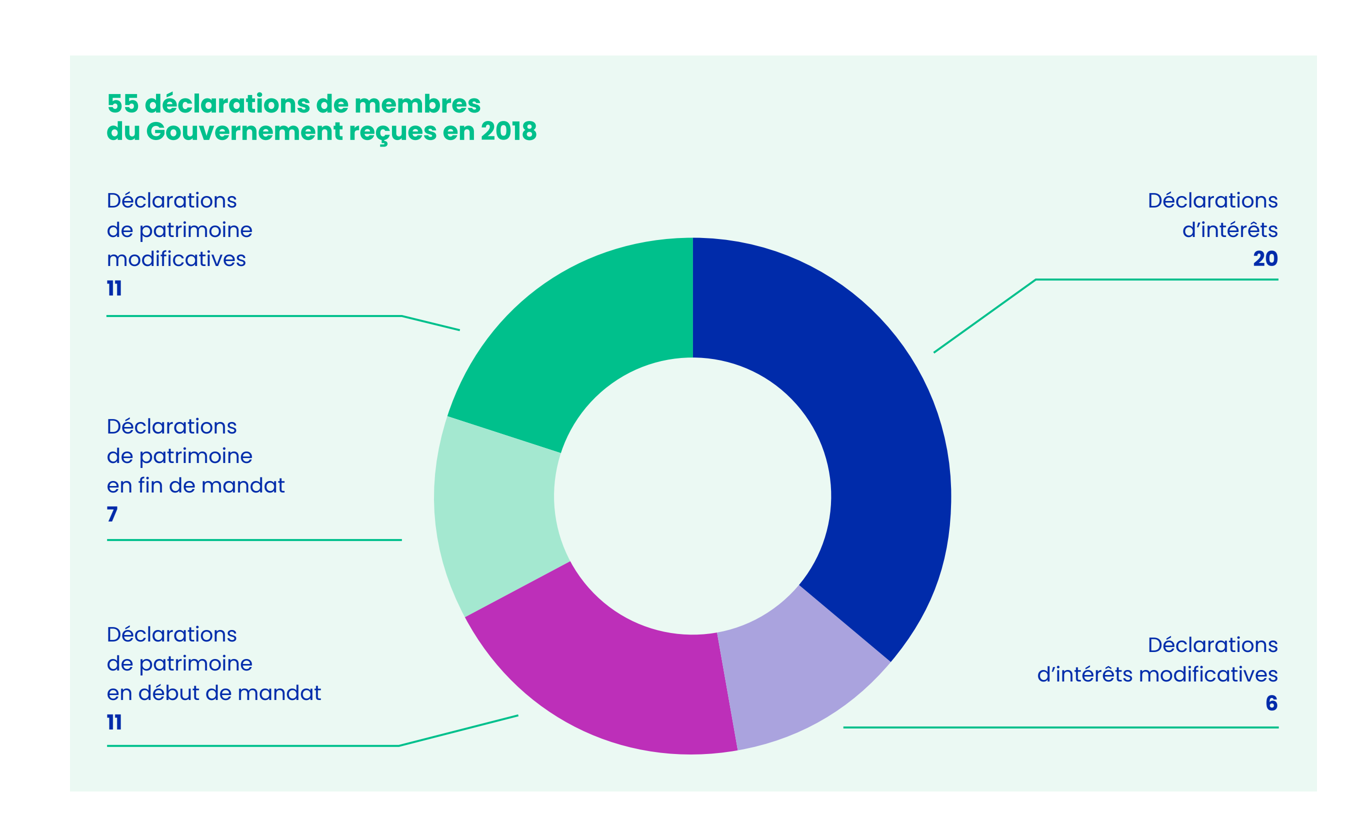
Les déclarations de patrimoine comportent à la fois les déclarations déposées en début de mandat, les déclarations modificatives en cours de mandat et celles de fin de mandat. En 2018, l'ensemble[14] des déclarations publiées sur le site internet de la Haute Autorité (déclarations d'intérêts rendues publiques et déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement) l'ont été en *open data*, c'est-à-dire dans un format ouvert et librement réutilisable. Les déclarations de patrimoine consultables en préfecture sont celles des députés et des sénateurs.

14. À l'exception de huit déclarations d'intérêts, déposées antérieurement à la télédéclaration, publiées au format d'un document scanné en PDF.



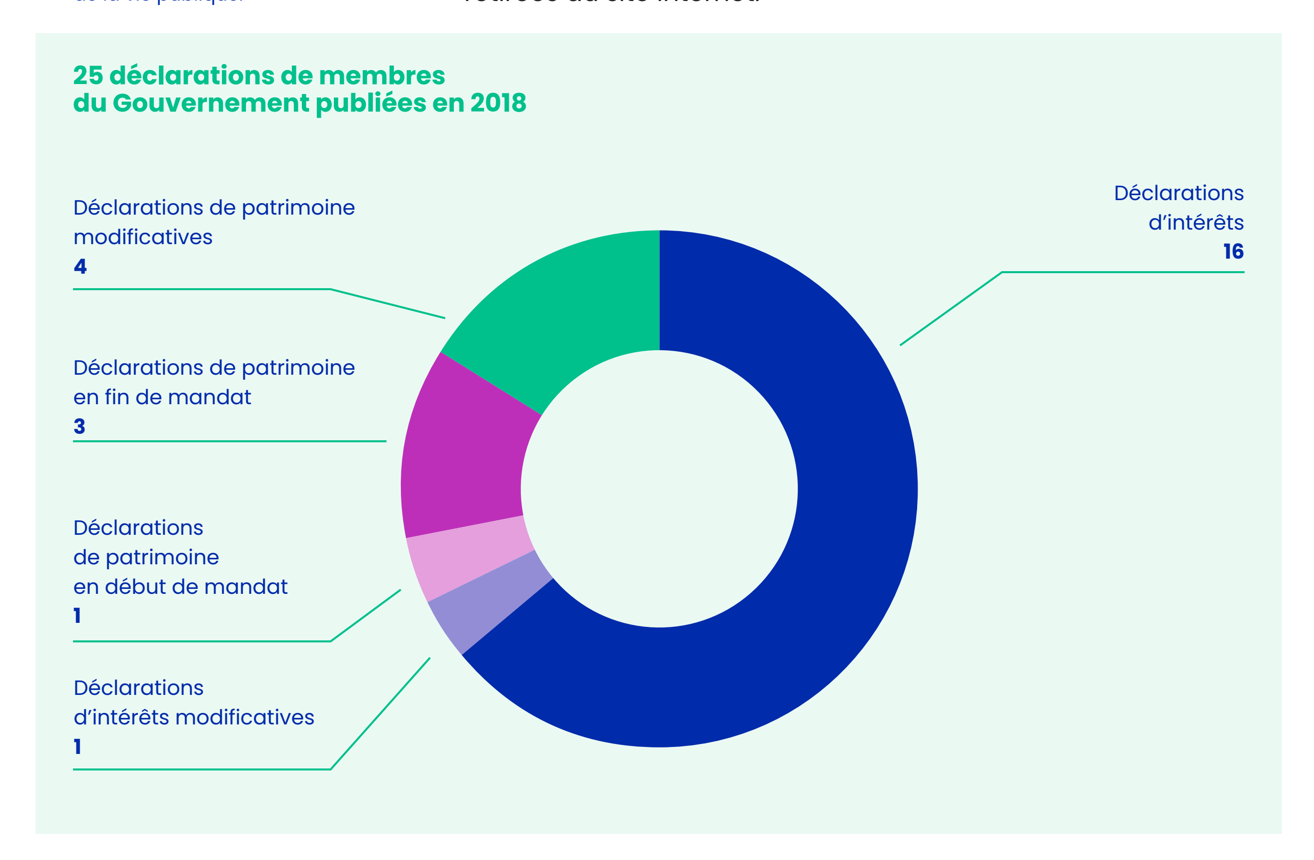
2. Le contrôle des membres du Gouvernement entrants et sortants en 2018

En 2018, la Haute Autorité a reçu 55 déclarations de membres du Gouvernement, à l'occasion notamment des différents remaniements ministériels. Les nouveaux entrants ont déposé des déclarations de patrimoine et d'intérêts, et les sortants ont adressé une déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat. Les autres déclarations sont des déclarations modificatives, déposées au cours du mandat en cas de changement de situation, ou à la suite des échanges avec la Haute Autorité.



15. Article 6 du décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

En 2018, la Haute Autorité a publié 25 déclarations de membres du Gouvernement. La Haute Autorité ne publiant que des déclarations dont le contrôle est terminé, les délais de contrôle expliquent que toutes les déclarations reçues n'aient pas été pas publiées immédiatement. De plus, le délai de publication des déclarations de patrimoine de fin de mandat est de six mois[15] à compter de la fin des fonctions gouvernementales. Passé ce délai, elles sont retirées du site internet.



2.1 Le contrôle du patrimoine

Les déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement font systématiquement l'objet d'un contrôle approfondi. Ce sont les seules, avec celles des membres du collège de la Haute Autorité, à être publiées sur le site internet de l'institution.

16. Les rapporteurs sont des magistrats issus des trois plus hautes juridictions françaises.

Un rapporteur extérieur[16] est toujours désigné pour les membres du Gouvernement entrants, et le dossier est instruit conjointement par celui-ci et les services de la Haute Autorité. Deux contrôles de déclaration de patrimoine d'entrants au Gouvernement ont été clôturés en 2018, tous deux ayant abouti à un dépôt de déclaration de patrimoine modificative afin d'apporter une précision à la déclaration initiale. Lorsque les insuffisances ou les sous-évaluations constatées ne sont pas suffisamment graves pour constituer une infraction ou justifier une appréciation, la Haute Autorité sollicite en effet le dépôt d'une déclaration modificative afin de s'assurer de disposer et de publier une déclaration exacte, exhaustive et sincère.

Pour les nouveaux entrants au Gouvernement à l'occasion des remaniements de septembre et octobre 2018, les contrôles ont débuté sur leurs déclarations, reçues dans les deux mois suivant leur nomination, et sont encore en cours au moment de la rédaction du présent rapport.

Le collège a également examiné les dossiers de cinq membres du Gouvernement sortants[17]. Parmi ceux-ci, deux avaient quitté leur fonction en 2017, et trois en 2018. Les contrôles approfondis n'ont détecté aucune irrégularité et ont conclu à l'absence d'enrichissement illicite au cours des fonctions.

17. Le collège examine les dossiers dont l'instruction est terminée. Celle-ci peut prendre un certain temps en raison des échanges d'informations entre la Haute Autorité et la DGFiP ; cela explique le délai entre le dépôt de la déclaration et son examen par le collège.

2.2 La supervision du contrôle fiscal des entrants

La Haute Autorité a pour mission de superviser la vérification fiscale des membres du Gouvernement, menée par la Direction générale des finances publiques (DGFiP) dès leur nomination. Cela permet d'assurer un contrôle impartial et indépendant.

Fin 2018, les contrôles des membres du Gouvernement nommés en 2017 et durant le premier semestre de 2018 étaient clôturés (à l'exception d'un toujours en cours). Les dix contrôles des membres du Gouvernement nommés à partir du 4 septembre 2018 étaient encore en cours d'instruction au moment de la rédaction du présent rapport. En moyenne, les contrôles effectués, qui portent sur les trois années précédant la nomination, ont duré six mois, en raison des échanges entre le ministre et l'administration fiscale, dans le cadre des procédures contradictoires applicables à un ministre bénéficiant des mêmes garanties que tout contribuable.

Sur les 35 dossiers clôturés, 21 ont donné lieu à des rectifications. À l'exception d'un cas, tous les contribuables concernés étaient de bonne foi. Sur ces derniers, le rappel moyen demandé par dossier a été de 10 788 € et de 11 930 € pénalités incluses (de retard notamment). Si la Haute Autorité supervise le bon déroulement du contrôle, c'est l'administration fiscale qui fixe les rappels et les pénalités, comme pour tout contrôle fiscal.

Trois dossiers ont également donné lieu à des restitutions de la part de l'administration fiscale. Pour ces derniers, les restitutions moyennes nettes ont été de 7 740 €.

Si la Haute Autorité constate, à l'occasion de la supervision du contrôle fiscal des ministres, qu'un membre du Gouvernement ne respecte pas ses obligations fiscales, elle en informe le Président de la République et le Premier ministre, sans préjudice de la mise en œuvre des prérogatives de l'administration fiscale. Cette situation s'est présentée une fois en 2018. Il s'agissait du premier cas d'information pour non-respect, par un ministre, de ses obligations fiscales.

2.3 La prévention des conflits d'intérêts

Les membres du Gouvernement ont le devoir, comme la plupart des responsables publics, de prévenir ou faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts[18]. Dès la réception de leur déclaration d'intérêts, la Haute Autorité entreprend son examen. Il est mené conjointement avec celui de la déclaration de patrimoine, les informations contenues dans l'une des deux déclarations pouvant aider à la compréhension de l'autre.

Lorsque la Haute Autorité détecte un risque de conflit d'intérêts, c'est-à-dire une interférence entre un intérêt détenu par le ministre (anciennes activités professionnelles ou activité professionnelle du conjoint, activités bénévoles, participation aux organes dirigeants de société par exemple) et les attributions ministérielles, elle engage un dialogue avec le ministre concerné. Elle émet des propositions de mesures pour prévenir ce risque, en particulier des mesures de déport. Les membres du Gouvernement peuvent également saisir la Haute Autorité d'une demande d'avis confidentiel sur leur situation[19].

Les mesures de déport prises par un membre du Gouvernement, que ce soit après des échanges avec la Haute Autorité ou bien de sa propre initiative, concrétisées par un décret, sont rendues publiques sur le site du Gouvernement. À la fin de l'année 2018, ce registre[20] des déports comptait trois décrets précisant les domaines dans lesquels le ministre concerné s'abstient de prendre des décisions en raison de ses liens d'intérêts identifiés, et désignant la personne devant exercer les attributions correspondantes à sa place.

Si ses recommandations ne sont pas suivies d'effet et qu'une situation de conflit d'intérêts existe, la Haute Autorité a le pouvoir d'enjoindre à un membre du Gouvernement de faire cesser un conflit d'intérêts et de rendre publique cette injonction[21]. Cette situation ne s'est pas présentée en 2018.

Les déclarations d'intérêts modificatives font également l'objet d'un examen dès réception, afin de vérifier si le changement de situation du membre du Gouvernement fait apparaître un nouveau risque de conflit d'intérêts.

18. Article 1er de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

19. En application de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013.

20. Décret n° 2017-1792 du 28 décembre 2017 relatif au registre recensant les cas dans lesquels un membre du Gouvernement estime ne pas devoir exercer ses attributions en raison d'une situation de conflit d'intérêts.

21. Article 10 de la loi du 11 octobre 2013.

La gestion désintéressée des instruments financiers

Afin de compléter le dispositif visant à prévenir le risque de conflit d'intérêts pour les membres du Gouvernement, la Haute Autorité contrôle que ces derniers se départissent de la gestion des instruments financiers qu'ils détiennent[22]. La détention de ces instruments financiers peut influencer le sens d'une prise de décision, en particulier lorsque cette dernière a un impact sur le secteur économique concerné ou sur des sociétés dont des parts sont détenues par le membre du Gouvernement. Afin de prévenir une telle influence, les membres du Gouvernement sont tenus de gérer leurs instruments financiers dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part. En 2018, quelques échanges ont eu lieu entre la Haute Autorité et des membres du Gouvernement, afin de demander des précisions sur le dispositif choisi pour se conformer à cette obligation.

22. Pour plus de précisions, se référer au **6.** de la présente partie : « *Le contrôle des instruments financiers de certains responsables publics* ».

3. Le contrôle des parlementaires

3.1 Le contrôle patrimonial des parlementaires

Bilan du contrôle des députés et sénateurs élus en 2017

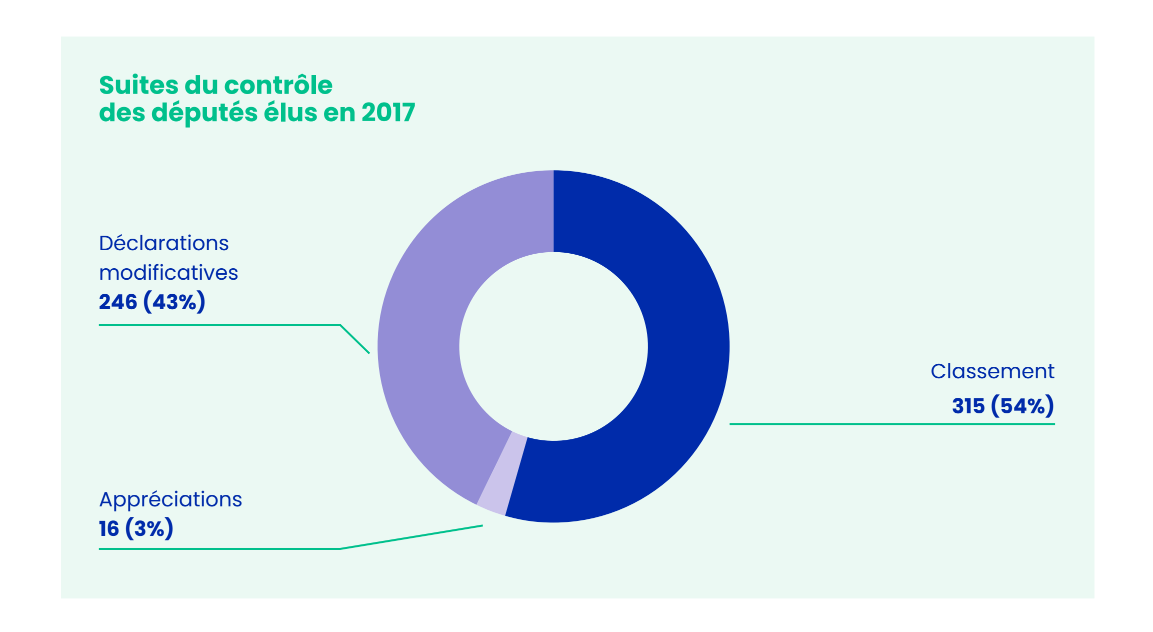
En 2018, la Haute Autorité a achevé le contrôle des déclarations de patrimoine des parlementaires élus en 2017. À l'issue du contrôle approfondi du patrimoine, plusieurs options s'offraient à la Haute Autorité :

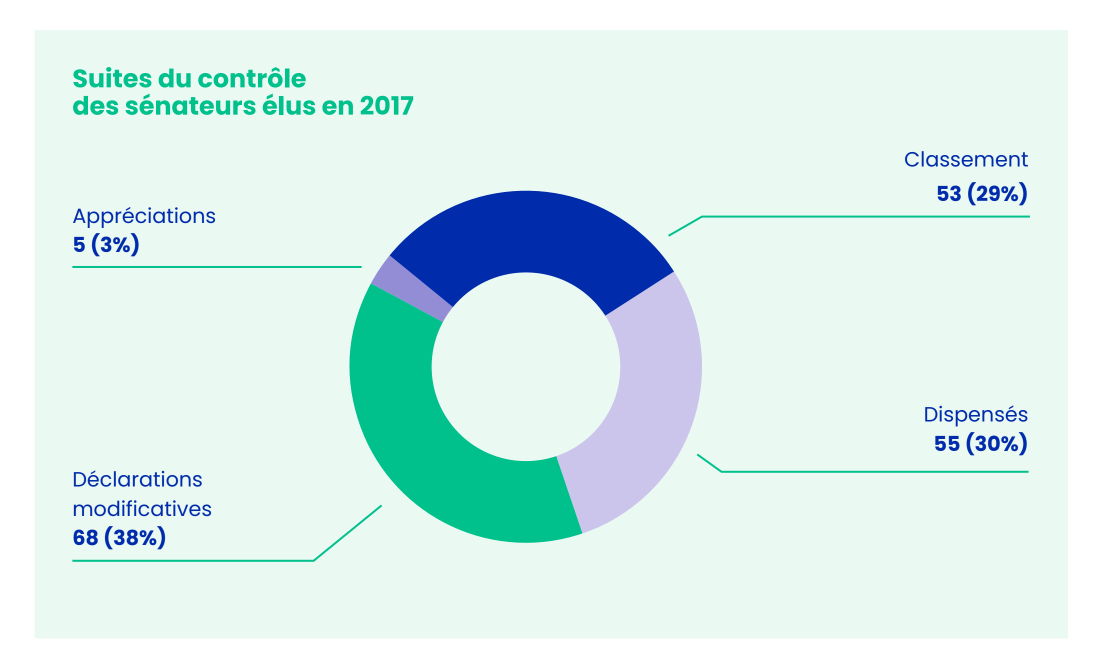
- la déclaration apparaissait comme exacte, exhaustive et sincère : classement et publication en préfecture ;

- la déclaration n'était pas parfaitement exacte, exhaustive et sincère mais les omissions ou erreurs constatées n'étaient pas significatives : demande de dépôt d'une déclaration modificative et publication en préfecture ;

- des manquements remettaient en cause le caractère exact ou exhaustif de la déclaration, mais ne constituaient pas encore une omission substantielle : appréciation publique jointe à la déclaration consultable en préfecture ;

- transmission au parquet en cas d'infraction.





Aucune transmission au Procureur de la République n'est intervenue à la suite du contrôle des déclarations de patrimoine des parlementaires élus en 2017. Cela n'était pas le cas pour les députés de la législature précédente (2012-2017) et pour les sénateurs élus en 2011 et en 2014 pour lesquels 12 dossiers ont été transmis à la justice. Ce constat est positif et montre que les parlementaires ont tiré les conséquences de la nouvelle législation mise en place en 2013.

Le temps moyen des contrôles, avec demande d'avis systématique à l'administration fiscale, a été de 200 jours pour les députés et sénateurs entrants, des échanges avec le déclarant ayant lieu dans les deux-tiers des cas.

Six à sept mois ont été nécessaires en moyenne pour présenter au collège les dossiers pouvant donner lieu à une appréciation, un rapporteur étant systématiquement désigné pour ces dossiers. Le dépôt d'une déclaration modificative, demandée lorsque les omissions sont mineures, nécessite également un temps d'échange supplémentaire avec le déclarant et parfois la désignation d'un rapporteur, ce qui allonge la durée de contrôle, même si les délais ont été fortement réduits depuis 2014. Si les délais peuvent encore être raccourcis, le travail approfondi des services de la Haute Autorité, du rapporteur et l'analyse des membres du collège constituent un gage de qualité du contrôle et de sincérité de la déclaration, nécessitant un temps incompressible.

3.2 L'usage abusif de l'indemnité de frais de mandat (IRFM) par quinze parlementaires de la précédente mandature

Les députés[23] et sénateurs[24] terminant leur mandat en 2017 ont transmis à la Haute Autorité, en application de l'article L.O. 135-1 du code électoral, des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat. Dans le cadre du contrôle de la variation du patrimoine de certains parlementaires, la Haute Autorité a demandé la communication de relevés de comptes bancaires dédiés à l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), versée par l'Assemblée nationale et le Sénat. De l'étude des relevés bancaires, il est ressorti que certains parlementaires pouvaient avoir fait un usage abusif de l'IRFM. À la suite de ces constations, les services de la Haute Autorité ont procédé aux investigations nécessaires à la possible caractérisation des infractions pouvant en découler.

23. Députés de la XIVe législature (2012-2017).

24. Sénateurs sortants de la série 1 (2011-2017).

Dans ses deux rapports d'activité précédents, la Haute Autorité avait déjà largement souligné les risques et difficultés liés à l'usage de l'indemnité de frais de mandat des parlementaires[25].

25. Pour le rapport d'activité 2017, voir partie « L'attention portée au risque d'usage abusif de l'IRFM », p. 43

Évolution de la définition de l'IRFM

L'IRFM, instaurée par l'arrêté du bureau de l'Assemblée nationale du 23 avril 1997, est une indemnité forfaitaire que recevait mensuellement chaque député afin de prendre en charge ses frais de représentation. Depuis une décision du 17 avril 2002, l'IRFM est versée sur un compte bancaire dédié. Dans sa décision nº 2013-4795 AN du 1er mars 2013, le Conseil Constitutionnel a considéré que « *l'indemnité représentative de frais de mandat* » correspond, selon les termes de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale, à une indemnité « *versée à titre d'allocation spéciale pour frais par les assemblées à tous leurs membres* » ; qu'elle est par suite destinée à couvrir des dépenses liées à l'exercice du mandat de député ». Le bureau de l'Assemblée a adopté une série de règles d'usage de l'IRFM en février 2015, et une lettre a été adressée à tous les députés afin de leur préciser certaines obligations visant

à empêcher l'enrichissement personnel des députés grâce à cette enveloppe. Depuis le 1er janvier 2018, un nouveau régime d'avance de frais de mandat a remplacé l'IRFM.

Au Sénat, l'IRFM a été instituée par un arrêté du bureau de 1997. Son régime a été précisé par l'arrêté n° 2015-96 du 15 avril 2015 relatif aux règles d'utilisation de l'IRFM. L'IRFM a également été remplacée par une avance sur frais de mandat depuis le 7 décembre 2017.

Dépenses autorisées

Avant 2015, la notion de dépenses liées à l'exercice du mandat parlementaire n'était pas claire, et autorisait de multiples dérives. Depuis 2015, cinq grandes catégories de dépenses sont autorisées à l'Assemblée nationale et six au Sénat.

- les frais liés à la permanence et à l'hébergement du député ;
- les frais de transport du député et de ses collaborateurs ;
- les frais de communication ;
- les frais de représentation et de réception ;
- les frais de formation du député et de ses collaborateurs ;
- pour le Sénat, une catégorie supplémentaire a été rajoutée : la participation aux dépenses de fonctionnement d'un groupe parlementaire.

Dépenses proscrites

Dès 2015, les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat ont expressément proscrit toute acquisition immobilière avec l'IRFM[26].

Par ailleurs, par une décision du 1er mars 2013, le Conseil constitutionnel a jugé que l'IRFM ne peut « *être affectée au financement d'une campagne électorale à laquelle le député est candidat* »[27]. Ainsi tout apport personnel du candidat à partir de son compte IRFM sur son compte de campagne, pour le remboursement de l'emprunt finançant la campagne, ou pour d'autres usages pour la campagne, relèvent du financement illégal de campagne électorale.

De plus, dans la mesure où elle est expressément exonérée d'impôt sur le revenu par l'article 81-1° du code général des impôts, l'IRFM ne peut être utilisée pour payer une cotisation à un parti politique ouvrant droit à la réduction d'impôt prévue par l'article 200 du même code[28]. Cette interdiction ne vise que les dons et cotisations aux partis politiques, et non les cotisations versées aux groupes parlementaires.

26. Sauf dispositions transitoires pour les acquisitions en cours.

27. Décisions du 1er mars 2013 n° 2013-4793 AN 6e circ. des Yvelines.

28. Réponse du Ministre du Budget du 12/03/2013 à la question écrite AN n° 173 et note de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques du 25 mars 2014.

Le contrôle de la Haute Autorité

Tout comme le contrôle de la variation du patrimoine, le contrôle mené sur l'usage des frais de mandat a pour objectif premier de détecter tout enrichissement illicite au cours des fonctions du parlementaire.

Le contrôle présenté ici portait uniquement sur un certain nombre de parlementaires sortants en 2017 à l'aune du régime qui leur était applicable entre 2015 et la fin de leur mandat en 2017.

La Haute Autorité a donc circonscrit le périmètre des investigations aux faits intervenus à compter du :

- 5 mars 2015 pour les députés, soit la date d'envoi de la lettre d'information individuelle précisant les obligations quant à l'utilisation de l'IRFM ;

- 1er octobre 2015 et 1er janvier 2016 (pour ce qui relève des acquisitions immobilières) pour les sénateurs, soit les dates d'entrée en vigueur du nouveau dispositif régissant l'IRFM.

Postérieurement à ces dates, les parlementaires ne pouvaient donc plus arguer d'une méconnaissance des règles, celles-ci ayant étant précisées et communiquées à chacun.

Afin de détecter les différents usages illicites de l'IRFM envisagés ci-dessus, la Haute Autorité a usé de plusieurs techniques de contrôle. L'analyse des relevés du compte dédié à l'IRFM, notamment des intitulés de dépenses faites, est bien évidemment le premier niveau d'analyse. Lorsque les intitulés n'étaient pas toujours suffisamment précis pour déterminer si la dépense était liée à l'exercice du mandat ou non, par exemple pour les chèques, la Haute Autorité a demandé la communication de copies de certains chèques débités. Elle a également porté une attention particulière aux virements faits depuis le compte dédié à l'IRFM vers un autre compte, notamment un compte personnel du parlementaire.

De nombreux débits bancaires constatés apparaissaient comme des dépenses manifestement sans lien avec le mandat, tels les virements vers un compte personnel d'épargne, le paiement d'impôts, ou encore la cotisation à un parti politique.

Ces agissements peuvent être considérés comme des détournements de fonds publics[29], sous réserve de l'appréciation du juge pénal[30]. En effet, l'IRFM, indemnité destinée à couvrir les frais liés au mandat du parlementaire a, dans les différents cas détectés, été détournée à d'autres fins que celles prévues : l'usage personnel du parlementaire.

29. Réprimés par l'article 432-15 du code pénal.

30. Les parlementaires peuvent être poursuivis pour détournement de fonds car toute personne accomplissant, « *directement, ou indirectement, des actes ayant pour but de satisfaire à l'intérêt général* », doit être regardée comme chargée d'une mission de service public au sens de l'article 432-15 du code pénal (Cour de Cassation, arrêt n°18-11645 du 22 mars 2018)

Après avoir déterminé et mis en œuvre une méthodologie de contrôle, permettant de cibler les manquements les plus importants, la Haute Autorité a entrepris des contrôles approfondis sur la situation d'un certain nombre de parlementaires sortants. Elle a pu ainsi identifier des anomalies concernant quinze parlementaires, sept députés et huit sénateurs. En application de l'article 40 du code de procédure pénale, la Haute Autorité a jugé nécessaire de porter ces faits, susceptibles de caractériser l'infraction de détournement de fonds publics, à la connaissance du Procureur de la République financier et lui a transmis l'ensemble des dossiers.

Conformément à sa mission, la Haute Autorité poursuivra naturellement ses contrôles, de telles infractions se prescrivant en principe par six ans.

3.3 Vers une meilleure caractérisation de l'omission substantielle d'intérêts

En 2018, la Haute Autorité a reçu et contrôlé 55 déclarations d'intérêts et d'activités de parlementaires, soit des déclarations modifiant celles déposées en début de mandature, soit de nouvelles déclarations d'intérêts déposées après l'entrée en fonctions d'un nouveau parlementaire (après une élection partielle, une démission, etc.)

La Haute Autorité ne dispose pas des mêmes pouvoirs quant aux déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires que pour les déclarations de patrimoine et d'intérêts des autres déclarants. Le Conseil constitutionnel a jugé qu'en raison de la séparation des pouvoirs, elle ne pouvait en aucun cas adresser à un parlementaire une injonction relative à ses intérêts, ses activités ou la déclaration de ces derniers[31]. Toutefois, la loi réprime le fait pour un parlementaire d'omettre une part substantielle de ses intérêts et activités dans sa déclaration.

Dès la réception des déclarations d'intérêts et d'activités des députés de la XVe législature, la Haute Autorité a commencé à définir plus précisément la notion d'omission substantielle[32].

La qualification d'omission substantielle est d'emblée écartée lorsque l'information omise figurait dans la déclaration de patrimoine souscrite concomitamment ou lorsque cette information était publique par ailleurs. L'omission d'un autre mandat électif public ou celle du nom des collaborateurs parlementaires disponibles par ailleurs sur le site internet de l'Assemblée nationale[33] sont d'autres exemples illustrant l'absence de caractère substantiel de l'omission. Dans ces hypothèses, le simple oubli, pour regrettable qu'il soit, peut être aisément rectifié.

31. Décision n° 2013-675 DC.

32. Voir rapport d'activité 2017, p. 39-41.

33. L'identité des collaborateurs des sénateurs n'est pas mentionnée sur le site du Sénat.

Ces éléments doivent cependant être analysés au regard de la situation individuelle de chaque déclarant et ne peuvent pas être systématiquement considérés comme des omissions mineures. La multiplication d'omissions qui ne recevraient pas à elles seules la qualification de « substantielle » pourraient, en raison de leur nombre ou de leur nature, conduire à retenir cette qualification.

L'omission d'une activité annexe exercée par un collaborateur parlementaire, ou par le parlementaire lui-même, est en revanche de nature à faire peser sur le parlementaire un risque de conflit d'intérêts de même que l'omission d'une activité incompatible avec le mandat parlementaire (comme une activité de conseil débutée pendant le mandat ou dans l'année précédant le début du mandat), des fonctions donnant lieu à rémunération, etc.

Le contrôle des dossiers confiés à des rapporteurs a été clos. Aucun des dossiers considérés n'est apparu comme susceptible de faire l'objet d'une transmission à la justice sur le fondement de l'omission substantielle d'intérêts.

3.4 La transmission aux préfectures des déclarations de patrimoine

Contrairement à celles des membres du Gouvernement et du collège de la Haute Autorité, les déclarations de patrimoine des parlementaires ne sont pas publiées sur le site internet de la Haute Autorité mais sont seulement consultables en préfecture. Chaque citoyen inscrit sur les listes électorales peut ainsi prendre rendez-vous auprès des services de toute préfecture afin de prendre connaissance des déclarations des députés du département. Celles-ci demeureront consultables pendant toute la durée du mandat des personnes concernées. Afin de savoir si une déclaration de patrimoine est effectivement consultable en préfecture, les citoyens peuvent vérifier sa disponibilité sur le site internet de la Haute Autorité. Les citoyens pourront lui adresser leurs éventuelles observations sur les éléments consultés. En 2018, la Haute Autorité a publié en préfecture 1336 déclarations de patrimoine, initiales ou déposées en fin de mandat. Ces dernières sont disponibles pendant six mois après la fin des fonctions, soit le plus souvent, dans un délai très bref, compte tenu des incompressibles délais de contrôle.

Les déclarations de patrimoine des députés

Les déclarations de patrimoine des députés élus en juin 2017 sont disponibles pour cette consultation depuis le mois de septembre 2018.

La Haute Autorité a rendu ces déclarations publiques après 12 mois de travail au cours desquels elle a multiplié les échanges avec les déclarants afin de faire préciser ou clarifier certaines informations contenues dans les déclarations. 54% des déclarations des députés ont été publiées en l'état et 43% ont fait l'objet d'une demande de déclaration modificative. Par ailleurs, les déclarations de 16 députés (3%) ont été assorties d'une appréciation.

Suites données au contrôle des déclarations de patrimoine des députés sortants de la XIVe législature et des députés entrants de la XVe législature (en %)

	Classement	Déclaration modificative	Appréciation	Transmission
Députés sortants	63%	32,5%	3,5%	1%
Députés entrants	54%	43%	3%	0%

Les déclarations de patrimoine des sénateurs

Les déclarations de patrimoine des sénateurs élus en 2017 sont consultables en préfecture depuis début décembre 2018. Les déclarations disponibles à cette date étaient celles de 185 sénateurs. Les quelques déclarations manquantes ont été publiées au cours des semaines suivantes.

Les déclarations de 30% des sénateurs ont été publiées en l'état. 37% d'entre eux se sont vu demander une déclaration modificative. Par ailleurs, les déclarations de 5 sénateurs (3%) ont été assorties d'une appréciation.

Suites données au contrôle des déclarations de patrimoine des sénateurs sortants et des sénateurs élus en 2017 (en %)

	Classement	Déclaration modificative	Appréciation	Transmission	Dispense*
Sénateurs sortants	58%	36%	5%	1%	–
Sénateurs entrants	30%	37%	3%	0%	30%

* Dispense en raison du dépôt d'une déclaration dans l'année précédant l'élection (article LO 135-1 du code électoral, applicable aux sénateurs en vertu des dispositions de l'article LO 296).

Les déclarations de patrimoine des représentants français au Parlement européen

Les eurodéputés élus en France sont soumis par la loi du 11 octobre 2013 aux mêmes obligations déclaratives que les parlementaires. Leurs déclarations d'intérêts sont rendues publiques sur le site internet de la Haute Autorité conformément aux dispositions du I de l'article 12 de la loi n° 2013-907 précitée.

Une nouveauté a été apportée par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique qui a prévu, à compter du prochain renouvellement du Parlement européen, que les déclarations de situation patrimoniale seraient désormais également rendues publiques.

Ces déclarations devront être « *tenues à la disposition des électeurs inscrits sur les listes électorales dans toutes les préfectures de la circonscription d'élection de la personne concernée ou, pour les représentants français au Parlement européen élus dans la section Pacifique, au haut-commissariat en Nouvelle-Calédonie, au haut-commissariat en Polynésie française et à l'administration supérieure à Wallis-et-Futuna* ».

L'occasion d'une refonte de la mise à disposition des déclarations de patrimoine

Le système de consultation en préfecture est aujourd'hui un dispositif technique complexe. La mise à disposition des déclarations de patrimoine des parlementaires en préfecture se fait de manière dématérialisée et repose sur des traitements automatisés s'appuyant sur des échanges avec le ministère de l'intérieur. Les conditions strictes de sécurité qui s'appliquent tout au long de cette interface pour garantir la confidentialité des informations transmises représentent un coût important tant pour le bureau des élections, que pour la Haute Autorité.

En outre, l'arrêté du 28 mai 2014 fixant les modalités de consultation des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement prévoit des modalités très contraignantes pour les électeurs : la consultation se fait sur rendez-vous, aux horaires d'ouverture des services, et nécessite la présence d'un agent des services de la préfecture. Des membres de la Haute Autorité ont pu constater que plusieurs appels étaient parfois nécessaires pour obtenir ce rendez-vous. De plus, les éléments consultés ne peuvent faire l'objet d'aucune reproduction ou copie par l'électeur et le fait de divulguer le contenu des déclarations de patrimoine est puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende[34].

34. Article 26 de la loi du 11 octobre 2013.

Peu d'électeurs ont ainsi effectué la démarche de consulter les déclarations en préfecture et l'impossibilité de prendre des notes sur les déclarations consultées vide de sa substance le droit d'adresser à la Haute Autorité toute observation écrite relative aux

déclarations. L'expérience des quatre dernières années montre que ce dispositif est totalement inopérant au regard de l'objectif visant à renforcer la probité et à prévenir les conflits d'intérêts des membres du Parlement.

De nombreux pays comme les États-Unis, l'Italie ou la Grèce publient les déclarations de patrimoine de leurs parlementaires sur internet. Le Conseil de l'Europe a rendu en septembre 2018 son deuxième rapport de conformité pour la France, dans le cadre de son quatrième cycle d'évaluation. Le rapport revient notamment sur la recommandation du GRECO de « *rendre les déclarations de patrimoine des députés et sénateurs accessibles facilement et à l'ensemble du public.* »[35] Le GRECO regrette que rien n'ait été fait pour améliorer la situation depuis son dernier rapport de 2016, et que le législateur n'ait pas mis en œuvre cette mesure à l'occasion des lois pour la confiance de 2017. Le rapport note une « *occasion manquée* » d'adopter une « *mesure de transparence importante pour remédier au discrédit de la classe politique.* »

35. https://bit.ly/2FBehBr

Le processus français actuel réduit drastiquement l'effet de la publication des déclarations de patrimoine, ne répond que partiellement à l'objectif de probité demandé aux membres du Parlement et est particulièrement insatisfaisant. Le régime de publication de ces déclarations devrait être aligné sur celui des membres du Gouvernement et des membres du collège de la Haute Autorité, par une publication sur le site internet de la Haute Autorité. Pour les eurodéputés, cette réforme serait d'autant plus justifiée par l'existence d'une circonscription nationale unique.

L'allongement du délai de publication à un an apparaît comme nécessaire pour assurer un accès effectif aux déclarations de fin de mandat. Comme le soulignait déjà la Haute Autorité dans ses rapports pour 2016 et 2017, la limitation à 6 mois, à compter de la fin des fonctions, de la période pendant laquelle les déclarations de fin de mandat sont consultables en préfecture n'est en effet pas conciliable avec les délais incompressibles du contrôle de ces déclarations, afin notamment d'en garantir le caractère contradictoire. En dépit des multiples efforts mis en œuvre pour réduire ce délai, les déclarations de fin de mandat des parlementaires ne peuvent donc actuellement être rendues publiques que pendant quelques semaines tout au plus. À titre d'exemple, des déclarations de fin de mandat de députés de la XIVe législature ont été adressées par la Haute Autorité aux préfectures jusqu'au 13 décembre 2017 pour les deux derniers départements, ces déclarations devant être retirées le 20 décembre.

Proposition n° 1: Publier les déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement et des représentants français au Parlement européen sur le site internet de la Haute Autorité et allonger à un an le délai de publication des déclarations de fin de mandat.

La publication des déclarations de patrimoine des parlementaires à l'étranger : quelques exemples

Pays	Forme de publication
Belgique	Déclarations non publiées
Croatie	En ligne sur le site de la Commission de prévention des conflits d'intérêts (Sukob Interesa) au format HTML et PDF et au format papier à la Commission[36]
États-Unis	En ligne sur le site du Sénat[37] et de la Chambre des Représentants au format PDF[38]
Grèce	En ligne sur le site du Parlement
Italie	En ligne sur le site du Sénat et de la Chambre des députés (les déclarations individuelles peuvent être consultées sur la page web de chaque parlementaire)
Lettonie	En ligne sur le site du Service des recettes de l'État au format HTML[39]
Mexique	En ligne sur le Registre des fonctionnaires publics au format PDF[40]
Portugal	Disponibles pour consultation sur demande au bureau de la Cour Constitutionnelle
Ukraine	En ligne sur le site de l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (NACP) au format HTML et PDF[41]

36. https://www.sukobinteresa.hr/hr/registar-duznosnika

37. http://clerk.house.gov/public_disc/financial-search.aspx

38. https://efdsearch.senate.gov/search/

39. https://www6.vid.gov.lv/VAD

40. http://servidorespublicos.gob.mx/registro/consulta.jsf

41. https://public.nazk.gov.ua/

4. Le contrôle des dirigeants du secteur public

Les dirigeants d'entreprises publiques exercent des fonctions à haute responsabilité pour des structures qui proposent un service public. À ce titre, ils sont des responsables publics et le législateur a souhaité les soumettre aux mêmes obligations déontologiques que les responsables publics en fonction dans les administrations. Le III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 prévoit donc que doivent remettre des déclarations d'intérêts et de patrimoine les présidents et directeurs généraux :

- « *1. Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue directement par l'État ;*
- *2. Des établissements publics de l'Etat à caractère industriel et commercial ;*
- *3. Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue, directement ou indirectement, séparément ou ensemble, par les personnes mentionnées aux 1. et 2. et dont le chiffre d'affaires annuel, au titre du dernier exercice clos avant la date de nomination des intéressés, est supérieur à 10 millions d'euros ;*
- *4. Des offices publics de l'habitat mentionnés à l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation gérant un parc comprenant plus de 2 000 logements au 31 décembre de l'année précédant celle de la nomination des intéressés ;*
- *5. Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, autres que celles mentionnées aux 1. et 3. du présent III, dont le chiffre d'affaires annuel, au titre du dernier exercice clos avant la date de nomination des intéressés, dépasse 750 000 €, dans lesquelles les collectivités régies par les titres XII et XIII de la Constitution, leurs groupements ou toute autre personne mentionnée aux 1. à 4. du présent III détiennent, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital social ou qui sont mentionnées au 1. de l'article L. 1525-1 du code général des collectivités territoriales.* »

La Haute Autorité doit contrôler la bonne réception des déclarations des personnes occupant les fonctions listées ci-dessus. L'exercice de cette mission est particulièrement difficile, car les fonctions entrant dans les différentes catégories susmentionnées sont loin d'être clairement définies. Comme cela a déjà été souligné dans les rapports d'activité précédents de la Haute Autorité, il est nécessaire que soit pris un décret d'application afin de préciser les fonctions concernées, en particulier pour les entreprises publiques locales, dont le recensement est infiniment complexe, et les filiales de sociétés nationales et les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) de l'État. La forme même de certaines entités (établissement public, administratif ou industriel et commercial, société, groupement, etc.) est parfois difficile à identifier.

De plus, le critère d'inclusion des filiales dans le champ, la détention du capital à plus de 50% «*directement ou indirectement, séparément ou ensemble*» par des entreprises publiques ou des EPIC de l'État, est particulièrement difficile à appliquer. Il faut en effet, pour chaque filiale, additionner l'ensemble des participations détenues directement et indirectement par une entreprise publique ou un EPIC. Un décret est nécessaire pour déterminer dans quel cas le capital social est détenu «*indirectement*», ce terme ne renvoyant pas à des notions précises.

Par ailleurs, les termes retenus par la loi de «*président et directeurs généraux*» ne sont pas clairs. La Haute Autorité s'est inspirée de l'ancien décret nº 96-763 du 1er septembre 1996, pris en application de la loi du 11 mars 1988, pour inclure dans la fonction de président celle de président du conseil d'administration ou de l'organe délibérant en tenant lieu, et de président directeur général, et de président du conseil de surveillance. Pour autant, un doute demeure sur les fonctions visées par la notion de «*directeur général*», en particulier s'agissant du directeur général délégué et du directeur général adjoint. Le directeur général délégué dispose, au sens du code de commerce, des «*mêmes pouvoirs que le directeur général*»[42] et semble logiquement soumis à l'obligation déclarative. Le directeur général adjoint, quant à lui, n'est pas considéré comme un mandataire social par la jurisprudence[43] et ne peut engager la société. Il ne semble alors pas être soumis à l'obligation déclarative. Prendre un décret d'application pour préciser le III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 permettrait d'entériner cette interprétation et, pour la Haute Autorité, d'effectuer un contrôle effectif sur des bases claires.

La Haute Autorité maintient sa proposition, formulée dans son rapport d'activité pour l'année 2016, de préciser par décret la liste des établissements et entreprises publics qui entrent dans le champ de compétence de la Haute Autorité et, en leur sein, la liste des fonctions dirigeantes concernées par les obligations déclaratives.

42. Article L. 225-56 du code de commerce.

43. Cass. com., 12 mai 2004 : Bull. Joly Sociétés 2004, p. 1121, note P. Le Cannu.

Préciser les fonctions entrant effectivement dans le champ de la loi est un préalable nécessaire à un contrôle par la Haute Autorité. Cela ne suffira toutefois pas à assurer l'effectivité du contrôle. En effet, si certaines nominations sont médiatisées, ou publiées au *Journal officiel*, d'autres, résultant de décisions de conseil d'administration sans obligation de publicité, ne peuvent être repérées facilement. Afin de pouvoir véritablement contrôler le respect de cette obligation, la Haute Autorité a besoin de connaître le nom de la personne nommée à la fonction entrant dans le champ du III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 et la date de cette nomination, afin de calculer le délai légal. Ces nominations pourraient être transmises à la Haute Autorité par le ministre de tutelle de l'organisme concerné. Une circulaire enjoignant aux ministères de respecter cette procédure permettrait à la Haute Autorité de mener un contrôle exhaustif.

Proposition n° 3 : Rendre obligatoire la transmission à la Haute Autorité des relevés de décisions de nomination des dirigeants du secteur public entrant dans le champ de la Haute Autorité, via une circulaire du Premier ministre.

Les dirigeants du secteur public mentionnés au III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 font l'objet d'un régime spécifique par rapport aux autres déclarants auprès de la Haute Autorité. Trois éléments différents complètent leur régime :

- leur déclaration d'intérêts doit être adressée au ministre qui a autorité sur l'intéressé ou qui exerce la tutelle de l'organisme en plus de la transmission à la Haute Autorité ;

- leur nomination est, le cas échéant, subordonnée à la justification du dépôt de la déclaration de situation patrimoniale exigible lors de la cessation de fonctions précédentes ;

- leur nomination était considérée comme nulle de plein droit si, à l'issue du délai de deux mois dont ils disposaient pour déposer leurs déclarations (intérêts et patrimoine), l'une des déclarations dues n'avaient pas été transmises à la Haute Autorité. Depuis, le caractère automatique de la sanction a été atténué en prévoyant une procédure de relance et d'injonction éventuelle (voir encadré ci-contre). En l'absence de dépôt de la déclaration d'intérêts à l'issue de cette procédure, la nomination est nulle de plein droit.

Cette disposition a fait l'objet d'un important travail de la Haute Autorité en 2018, dans le cadre du dispositif antérieur à la loi du 10 août 2018. La situation de plus de 250 personnes entrant dans le champ du III l'article 11 précité a été contrôlée. Dès lors qu'une des personnes entrant dans le champ des 1. et 2. de cet alinéa, c'est-à-dire les dirigeants des EPIC de l'État et des sociétés et organismes publics, n'avait pas déposé ses déclarations dans le délai légal,

la Haute Autorité a signalé ce manquement au ministre de tutelle concerné, la nomination de ces personnes étant alors nulle de plein droit. Suite aux signalements faits par la Haute Autorité, dix-huit nominations de dirigeants du secteur public ont été annulées au cours du premier semestre 2018.

L'évolution du cadre applicable aux dirigeants du secteur public

Les dirigeants du secteur public sont soumis à un régime dérogatoire. Contrairement aux autres déclarants, ils encourent la nullité de leur nomination en cas de non dépôt de leurs déclarations dans le délai légal.

Le cadre légal était encore davantage différencié avant l'intervention de la loi du 10 août 2018, puisque les autres déclarants bénéficiaient déjà de la procédure de relance et d'injonction en cas de retard dans le dépôt de leurs déclarations. Les règles applicables ont fait l'objet d'une harmonisation bienvenue sur ce point. En effet, le constat de nullité de certaines nominations a été médiatisé et suscité une forme d'incompréhension : la nullité de plein droit, dès le lendemain de l'expiration du délai de dépôt, empêchait toute relance des intéressés et apparaissait comme une sanction sévère.

Le législateur a donc mis fin à cette différence de traitement entre les dirigeants du secteur public et les autres déclarants auprès de la Haute Autorité, à tout le moins s'agissant de la procédure. L'article 66 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance prévoit ainsi, pour les dirigeants du secteur public comme pour les autres déclarants, que le retard dans le dépôt d'une déclaration fait l'objet d'une procédure de relance, puis éventuellement d'une injonction.

Si la loi permet ainsi d'assurer une procédure de relance, elle n'harmonise pas la sanction applicable aux dirigeants du secteur public avec les autres déclarants. Ces derniers encourent en effet 45 000 € d'amende et trois ans de prison[44] s'ils ne déposent pas leurs déclarations. Les dirigeants du secteur public voient leur nomination nulle de plein droit. Il pourrait être pertinent d'harmoniser ces dispositifs et d'aligner la sanction des dirigeants du secteur public sur celle des autres déclarants, en créant pour eux une infraction de non dépôt.

44. Article 26 de la loi du 11 octobre 2013.

Les autres responsables publics faisant l'objet d'un régime de sanction spécifique, distinct de la majorité des déclarants, en cas de non dépôt de leurs déclarations initiales sont les parlementaires. Pour leur déclaration d'intérêts et d'activités, la Haute Autorité ne dispose pas de pouvoir d'injonction à déposer, contrairement aux autres déclarants. En cas de non transmission à l'issue du délai légal, elle avise le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat, qui doit à son tour saisir le Conseil constitutionnel. Ce dernier déclare alors le parlementaire démissionnaire d'office et inéligible pour un an. Ce dispositif n'est pas satisfaisant[45].

Ces régimes applicables aux parlementaires et aux dirigeants publics constituent une rupture d'égalité entre les déclarants face à la même obligation déclarative. Dans un souci d'égalité et de lisibilité, ces dispositifs pourraient faire l'objet d'un alignement sur le régime des autres déclarants, par la création d'une infraction de non dépôt. Toutefois, pour les parlementaires, une attention particulière devra être portée au respect du principe de séparation des pouvoirs, rappelé par le Conseil Constitutionnel dans sa décision relative à la loi du 11 octobre 2013[46].

Proposition n° 4 : Harmoniser le régime de sanction applicable en cas de non dépôt de déclaration auprès de la Haute Autorité : remplacer la sanction de démission d'office des parlementaires et des dirigeants du secteur public par l'infraction pénale applicable à tous les autres déclarants.

45. Pour plus de détails sur le régime applicable aux parlementaires, se référer au précédent rapport d'activité, p. 35 à 38.

46. Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013.

5. Bilan du contrôle patrimonial pour l'ensemble des déclarants

La Haute Autorité a pour mission de prévenir et détecter l'enrichissement illicite des responsables publics. Cette mission essentielle s'exerce par le contrôle des déclarations de patrimoine. Les déclarations de patrimoine déposées à l'entrée des fonctions sont soumises à un contrôle visant à en établir le caractère exact, exhaustif et sincère. La comparaison de ces déclarations préalablement contrôlées avec les déclarations déposées à la fin des fonctions permet de calculer la variation du patrimoine et de détecter tout enrichissement illicite.

Au cours du contrôle patrimonial, la Haute Autorité peut détecter d'autres infractions : prise illégale d'intérêts, concussion, détournements de fonds publics, etc.

Les orientations du plan de contrôle 2018-2019

Le nombre de déclarations reçues excédant, compte tenu des effectifs actuels des services de la Haute Autorité, ses capacités de contrôle au fond, l'élaboration d'un plan de contrôle a permis de définir les axes prioritaires du contrôle, à défaut de pouvoir réaliser des contrôles exhaustifs.

L'année 2017 a été marquée par trois élections nationales : l'élection présidentielle qui a entraîné le renouvellement du Gouvernement et des cabinets, les élections législatives et les élections sénatoriales pour le renouvellement des 170 sièges des sénateurs de la série 1. En 2017, la Haute Autorité a reçu 10 622 déclarations, soit 4 000 de plus qu'en 2015 ou 2016. Le contrôle des déclarations déposées par les membres du Gouvernement et du Parlement a mobilisé l'essentiel des capacités de contrôle.

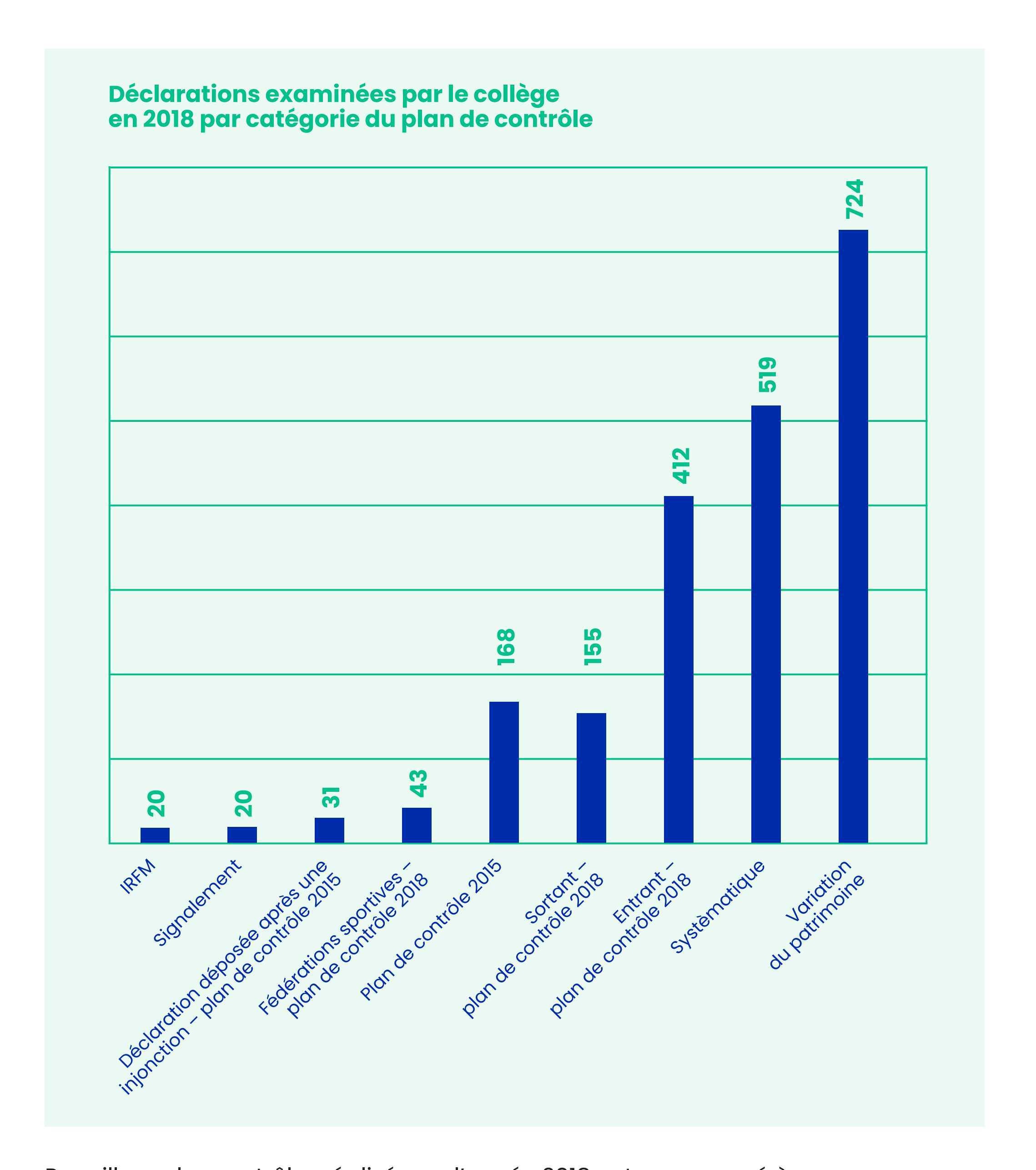
Après cette année exceptionnelle, la Haute Autorité a défini de nouvelles orientations pour les années 2018 et 2019. Un nombre nettement inférieur de déclarations a été reçu en 2018, 5 787 déclarations, et un nombre équivalent est prévu en 2019, une seule élection étant prévue, les européennes.

Prenant en compte ces éléments, le plan de contrôle des déclarations de patrimoine a été orienté selon plusieurs axes :

- clôturer les contrôles des parlementaires encore en cours ;
- clôturer les contrôles déjà engagés avant la vague des élections de 2017 (plan de contrôle 2015)[47] ;
- donner la priorité aux déclarants entrant, soit, en 2018, les dirigeants de fédérations sportives et membres du Comité d'organisation des jeux olympiques, ou sortant du champ de la Haute Autorité ;
- affiner les critères conduisant à décider de contrôler une déclaration au fond à l'occasion du contrôle systématique de la variation de patrimoine en fin de mandat.

En 2018, le collège a examiné 1 368 déclarations de patrimoine à l'issue de contrôles ayant débuté sous le précédent plan de contrôle de 2015-2016 (14,5%), de contrôles systématiques des membres du Gouvernement et parlementaires (37,9%), ou encore de contrôles menés conformément au plan de contrôle 2018-2019 (44,6%).

47. Pour plus de précisions, voir le rapport d'activité 2016 de la Haute Autorité.



Par ailleurs, les contrôles réalisés sur l'année 2018 ont commencé à être cartographiés au moyen d'une grille d'analyse, l'objectif étant de faire ressortir des relations entre les manquements relevés lors des contrôles et les caractéristiques des déclarations de patrimoine en cause, afin d'orienter les futurs contrôles.

Les signalements extérieurs sont systématiquement analysés. En 2018, la Haute Autorité a reçu 35 signalements et sept d'entre eux ont eu pour conséquence la (ré)ouverture de contrôles de dossiers. Le tableau ci-dessus comptabilise les dossiers examinés par le collège au cours de l'année 2018 (20 dossiers).

La variation du patrimoine s'entend de l'évolution de celui-ci entre la déclaration de début de mandat et celle de fin de mandat. Elle est systématiquement calculée afin de détecter tout enrichissement illicite.

Bilan du contrôle du patrimoine en 2018

En 2018, 1 368 déclarations de patrimoine ont été examinées par le collège de la Haute Autorité après instruction des services et, dans 113 cas, d'un rapporteur.

Seules les déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement et du Parlement sont rendues publiques, sur le site internet de la Haute Autorité pour le Gouvernement[48], et en préfecture pour les parlementaires. Seules ces déclarations peuvent donc faire l'objet d'une appréciation publique.

Pour les déclarations non rendues publiques, la procédure est différente car, si les manquements constatés ne sont pas suffisamment graves pour justifier une transmission au Parquet, aucune appréciation publique ne peut être formulée. La Haute Autorité ne peut donc que rappeler de manière très claire au déclarant le cadre législatif et lui notifier ses manquements dès lors que le contrôle a détecté une omission, de la même manière qu'une demande de déclaration modificative est faite pour les déclarants dont la déclaration est publique. Cette notification vaut également avertissement. La Haute Autorité rappelle encore plus fermement ce cadre légal, d'une manière qui rejoint le rôle joué par une appréciation publique, lorsque le contrôle a détecté une omission majeure.

Il reste que le simple rappel des obligations légales et réglementaires, même formulé de façon particulièrement ferme, constitue une sanction parfois insuffisante de certains comportements qui, sans être de nature à justifier une transmission au procureur de la République, seraient passibles d'une mesure davantage proportionnée à la gravité des manquements relevés. L'absence d'outils à la disposition de la Haute Autorité l'a conduite à engager une réflexion pour affiner les modalités de notification de l'avertissement en cas d'omissions graves.

Un rapporteur est systématiquement désigné pour les membres du Gouvernement entrants. Pour les autres déclarations, l'opportunité d'une telle désignation est appréciée au regard de la nouveauté de la question soulevée par le contrôle ou d'une difficulté sérieuse, comme un soupçon d'infraction.

Pour tous les déclarants, la détection d'une omission substantielle entraîne une transmission au procureur de la République.

En 2018, la Haute Autorité a transmis 31 dossiers[49] de responsables publics à la justice. Si la plupart des infractions ont été détectées lors du contrôle du patrimoine, il faut noter que deux d'entre elles l'ont été suite au contrôle de la reprise d'une activité privée par un responsable public entrant dans le champ de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013[50].

48. Et les membres de la Haute Autorité.

49. En dehors des 15 dossiers IRFM, il s'agit de dossiers concernant des députés en fin de mandat de la XIVe législature et d'élus et responsables locaux.

50. Pour plus d'informations, voir la sous partie de la présente partie portant sur « le contrôle de la compatibilité avec l'activité privée envisagée à l'issue des fonctions publiques. »

Il est également intéressant de noter la disparition des transmissions pour omission d'avoirs à l'étranger après 2016, et l'apparition de davantage de transmissions sur d'autres motifs, essentiellement sur le motif de la prise illégale d'intérêts.

Détail des motifs de transmission à la justice 2018

Omission substantielle du patrimoine	8
Prise illégale d'intérêts en fonctions	6
Détournements de fonds publics (IRFM)	15
Prise illégale d'intérêts post-fonctions	2

Depuis 2014, six condamnations définitives ont été prononcées pour omission substantielle du patrimoine à la suite de transmissions de la Haute Autorité.

Les prérogatives d'enquête de la Haute Autorité

La procédure de contrôle des déclarations de patrimoine est fixée par la loi et précisée par le règlement intérieur de la Haute Autorité. Elle est exposée en détails dans les trois rapports d'activité précédents.

Lorsque qu'un doute ou une question apparaît lors du contrôle d'une déclaration de patrimoine, la Haute Autorité engage alors un dialogue avec le déclarant afin d'obtenir des informations complémentaires. Cette démarche est courante, la Haute Autorité a sollicité 885 déclarants à ce titre. Si un déclarant refuse de communiquer les informations nécessaires au contrôle, la Haute Autorité peut lui enjoindre[51] de transmettre ces éléments, ce qui a été fait dans 23 cas en 2018. Deux injonctions n'ont pas été suivies d'effet, et dans ces deux cas, la Haute Autorité a ensuite découvert des omissions substantielles de patrimoine et a transmis les dossiers à l'autorité judiciaire.

La loi prévoit que l'administration fiscale est déliée du secret professionnel à l'égard de la Haute Autorité et fournit à cette dernière les éléments nécessaires à son contrôle. Pour les membres du Gouvernement et les parlementaires, la Haute Autorité reçoit systématiquement un avis de l'administration fiscale, comprenant l'ensemble des éléments utiles : déclarations d'impôts sur le revenu par exemple. Pour les autres déclarants, elle peut également solliciter ce type d'éléments via des demandes d'informations complémentaires.

51. Le non-respect d'une injonction est passible d'un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende.

Demandes d'informations complémentaires au déclarant	885
Injonctions pour obtenir des informations complémentaires	23
Demandes d'informations à la DGFiP	147
Avis complets sur des déclarations demandés à la DGFiP	726
Droit de communication via la DGFiP	100 environ

Lorsqu'elle a besoin d'informations détenues par d'autres administrations ou bien des entreprises privées, comme les établissements bancaires, la Haute Autorité peut recourir au droit de communication de l'administration fiscale, qui transmet la demande de la Haute Autorité à l'établissement concerné. Cette intermédiation ralentit les échanges, allonge les délais du contrôle et suscite des doublons.

Doter la Haute Autorité d'un droit de communication propre lui permettrait de renforcer son indépendance et de réduire les délais d'instruction des dossiers. Gage d'efficacité, ce droit pourrait être accordé par le législateur dans le cadre défini par la décision du Conseil constitutionnel[52] en étant limité aux documents en lien avec le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts.

52. Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017. Elle avait censuré l'octroi du droit de communication à la Haute Autorité au motif qu'il lui aurait permis de se faire communiquer les données de connexion de ses déclarants.

Proposition n° 5 : Permettre à la Haute Autorité d'obtenir directement communication, auprès des professionnels et des administrations, des informations nécessaires à l'exercice de sa mission de contrôle, dans le respect des garanties exigées par le Conseil constitutionnel.

L'affinement de la doctrine patrimoniale relative aux biens exceptionnels

Un groupe de travail présidé par un membre du collège a été mis en place afin de mener une réflexion sur l'évaluation des biens immobiliers exceptionnels figurant dans une déclaration de patrimoine qui suscitent beaucoup d'interrogations. Ces biens sont rares, la Haute Autorité en a recensé, au cours de ses différents contrôles, une trentaine.

Après avoir recensé l'existant, le groupe de travail s'est penché sur les pistes d'amélioration possibles en matière de méthodologie d'évaluation des biens exceptionnels, tout en cherchant à mesurer l'ampleur des enjeux et à déterminer des objectifs réalistes au regard du plan de contrôle de la Haute Autorité. Cela semblait indispensable en raison des écarts parfois majeurs entre l'évaluation du bien faite par le déclarant et celle faite par l'administration fiscale, de 1 à 10.

Si une évaluation de biens exceptionnels peut être plus longue ou plus délicate que l'évaluation d'un bien normal, elle se fonde néanmoins sur les mêmes principes de base :

— détermination des caractéristiques du bien à évaluer, par des recherches en sources ouvertes, la récupération des données cadastrales, la caractérisation de l'état du bien et son éventuel classement ou inscription au titre des monuments historiques.

— détermination de la méthode d'évaluation :

- La méthode par comparaison avec des biens de même nature reste pertinente, même si les termes de comparaison sont par définition moins nombreux, voire introuvables. Cette méthode doit par conséquent être affinée, en tenant compte notamment de la nature et de la superficie des biens bâtis (corps principal, dépendances) et non bâtis (terrain nu, bois, forêts, étangs, vignes etc.).
  Le prix au mètre carré en superficie développée pondérée hors œuvre (SDPHO[53]) est apparu à ce titre comme un critère pertinent.

- La méthode dite « par le revenu » (par exemple, recettes de billetterie ou déduction de charges pour les monuments historiques) est également utilisée à titre de recoupement, la valeur vénale du bien résultant d'un taux de capitalisation exprimant le rapport entre le revenu généré par l'immeuble et sa valeur vénale.

- Des décotes sont susceptibles d'être appliquées en fonction de la taille des biens, de leur état et des coûts d'entretien.

— sélection des termes de comparaison.

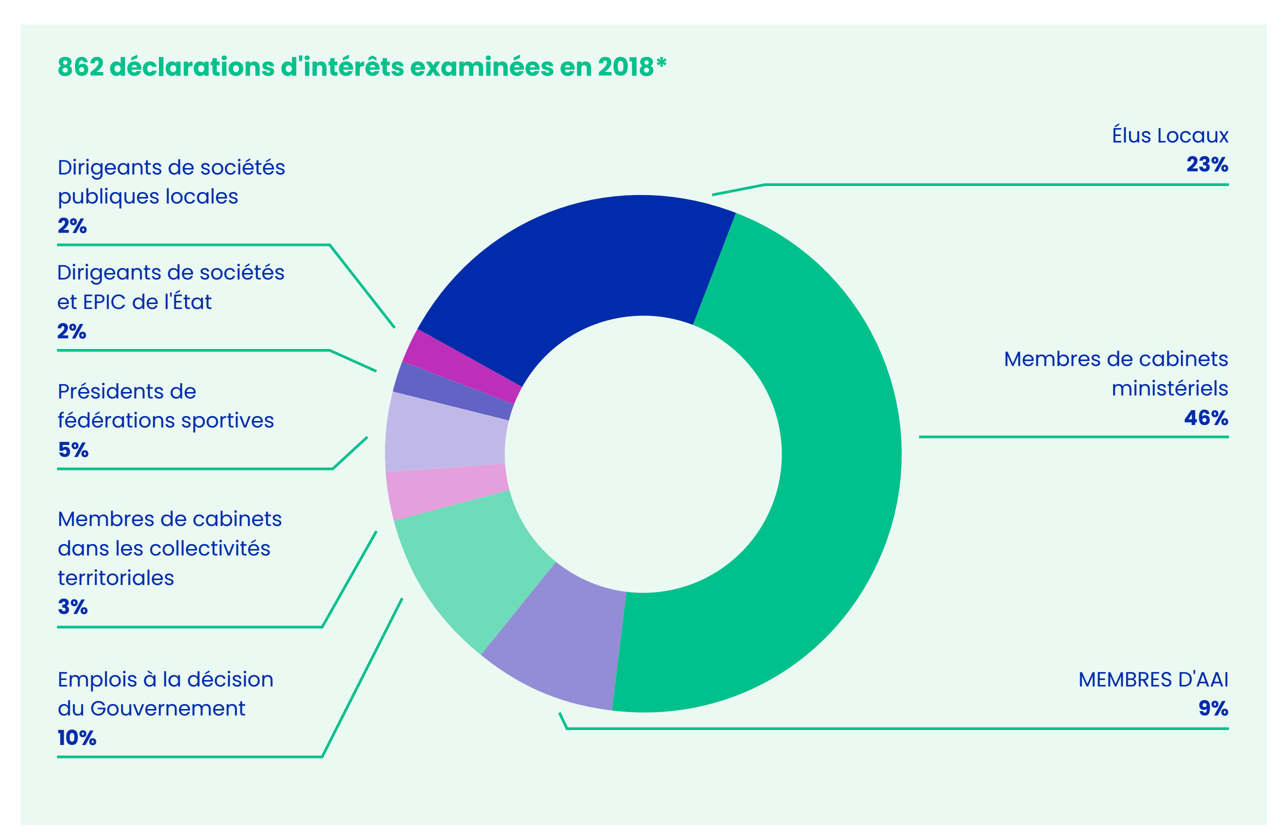
Ces principes ont permis au collège d'apprécier au mieux les déclarations de patrimoine mentionnant de tels biens exceptionnels.

53. La SDPHO d'un immeuble est calculée à partir de la superficie bâtie (c'est-à-dire de la superficie couverte au sol par la construction). La superficie de chaque niveau est mesurée « hors œuvre », c'est-à-dire murs extérieurs compris, et affectée d'un coefficient particulier tenant compte de l'usage et de la structure de chaque niveau. Elle représente une utilité particulière pour estimer la valeur de biens exceptionnels tels que des châteaux.

6.
La prévention permanente des conflits d'intérêts

6.1 L'examen des déclarations d'intérêts au début et pendant les fonctions

Dans les deux mois après leur élection ou leur nomination, les responsables publics doivent déposer auprès de la Haute Autorité une déclaration d'intérêts qui décrit leurs liens d'intérêts pertinents. Doivent ainsi être déclarés les activités professionnelles (passées et présentes), les activités bénévoles, l'activité professionnelle du conjoint, les différents mandats, les participations à des organes dirigeants de société, etc.



* hors parlementaires.

La Haute Autorité examine les déclarations d'intérêts reçues au fur et à mesure, dans une logique de flux. Elle analyse les éléments déclarés au regard de la définition du conflit d'intérêts[54] afin de détecter un potentiel risque de conflit d'intérêts. En 2018, elle a examiné 862 déclarations d'intérêts (hors parlementaires, qui font l'objet d'une procédure différente), dont une part importante de membres de cabinets ministériels.

54. Article 2 de la loi du 11 octobre 2013.

Lorsque l'examen d'une déclaration d'intérêts révèle un risque de conflit d'intérêts, la Haute Autorité écrit à la personne concernée et l'interroge sur les éventuelles mesures prises pour prévenir ce risque. Elle lui rappelle qu'elle a la possibilité de saisir la Haute Autorité afin d'obtenir un avis et des recommandations personnalisées dans le cadre de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013. En 2018, la Haute Autorité a écrit dans 13% des cas (hors parlementaires, pour lesquels le bureau de l'assemblée concernée est prévenu).

Les membres de cabinets ministériels

Une attention particulière a été portée à ces derniers, détenteurs d'un important pouvoir d'influence. Une identification préalable des risques de conflits d'intérêts liés à ces fonctions a été menée, en tenant compte de leur rôle particulier et notamment de la nature de leur pouvoir décisionnel. Les profils types des conseillers en cabinet ministériel (issu de l'administration centrale ou d'un opérateur sous tutelle, collaborateur politique, personne issue du secteur privé) ont permis d'identifier les risques particuliers de conflits d'intérêts afférents à leurs anciennes activités professionnelles. Le même travail d'identification a été mené pour les autres sources régulières de conflit d'intérêts (participation à des organes dirigeants, activité du conjoint, instruments financiers) afin d'orienter l'examen de leurs déclarations d'intérêts, pour une plus grande efficacité du contrôle ainsi harmonisé.

Tout comme pour l'identification des situations de conflits d'intérêts, une réflexion spécifique sur les préconisations de déport à formuler à l'égard des conseillers ministériels a été menée. Il leur a ainsi été systématiquement conseillé de formaliser les mesures de déport dans une note adressée à leur directeur de cabinet et au ministre. Cette note doit lister le ou les organismes à l'égard desquels des modalités de déport sont prévues et, autant que faire se peut, les implications concrètes de ce déport au regard des sujets qui entrent dans le champ de compétence du ministre. Pour demeurer pertinente, il est utile que cette note soit actualisée régulièrement, lorsque des sujets non identifiés initialement impliquent une abstention du conseiller concerné. Elle doit enfin indiquer le nom du conseiller désormais compétent sur les différents sujets sur lesquels un déport est organisé.

De plus, cette note doit faire l'objet d'une certaine publicité, destinée à garantir que les interlocuteurs du conseiller soient informés des sujets sur lesquels ce dernier doit être exclu des échanges. De manière générale, les destinataires pertinents sont les suivants :

— les autres membres du cabinet et les conseillers des autres cabinets (notamment des cabinets du Premier ministre et du Président de la République) qui interviennent sur les mêmes sujets ;

— les directions pertinentes au sein du ministère et, le cas échéant, des autres ministères intervenant sur les sujets concernés ;

— les opérateurs sous tutelle du ministère concernés par les mesures de déport.

Les raisons de ce déport n'ont en revanche pas à être communiquées.

Les dirigeants de fédérations sportives

La loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 a fait entrer dans le champ de la Haute Autorité[55] :

55. Au 4° du III bis de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

— les « *représentants légaux des organismes chargés de l'organisation d'une compétition sportive internationale attribuée dans le cadre d'une sélection par un comité international, de niveau au moins équivalent à un championnat d'Europe, organisée de façon exceptionnelle sur le territoire français et ayant obtenu des lettres d'engagement de l'État* » ;

— les délégataires de signature ou de pouvoir de ces représentants légaux, « *lorsque ces délégataires sont autorisés à engager, pour le compte de ces organismes, une dépense supérieure ou égale à un montant fixé par décret.* »

Outre ces nouveaux entrants, la Haute Autorité a également porté une attention particulière aux contrôles des déclarations des dirigeants de fédérations sportives, qui déclaraient pour la première fois leurs intérêts. Un important travail de sensibilisation a été mené auprès de ces nouveaux déclarants. Pour la plupart d'entre eux, ces fonctions sont exercées de manière bénévole, et cette obligation de déclaration a suscité interrogations et étonnement de leur part.

Dans plus de la moitié des cas (26 sur 47), la Haute Autorité a écrit aux dirigeants concernés afin de les informer de la possibilité de soumettre une demande d'avis sur une difficulté déontologique, ou pour leur demander des précisions sur la déclaration d'intérêts. Elle a notamment entrepris cette démarche lorsqu'elle avait détecté des omissions ou lorsqu'un risque de conflit d'intérêts apparaissait.

À l'issue du contrôle, quelques difficultés ont pu être identifiées, et un petit nombre de cas ont nécessité une analyse plus fouillée. Ainsi, un risque de conflit d'intérêts survient régulièrement lors du cumul de la fonction de dirigeant de fédérations sportives et de président d'une ligue régionale ou d'un club de sport affilié.

Le contrôle continu du risque de conflit d'intérêts

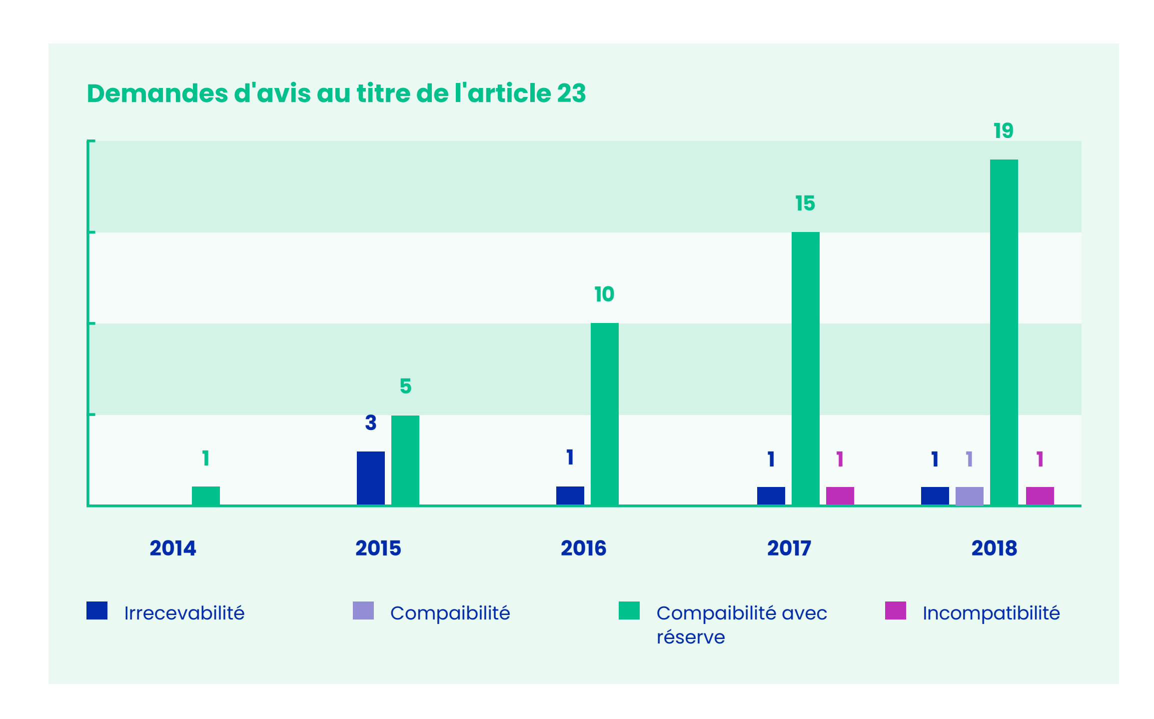
Le législateur a fait le choix du régime déclaratif, pour les personnes entrant dans le champ du dispositif de lutte contre les conflits d'intérêts. Le déclarant qui connaît une modification substantielle d'un de ses intérêts au cours de ses fonctions, comme une nouvelle activité professionnelle, doit par conséquent prendre lui-même l'initiative de remplir une déclaration modificative auprès de la Haute Autorité, selon les mêmes modalités que pour la déclaration initiale, sur ADEL. Il s'agit dans ce cas de modifier uniquement la rubrique concernée, et non pas de remplir à nouveau l'ensemble de la déclaration. La contrainte n'est pas excessive pour le déclarant au regard de l'enjeu essentiel consistant à assurer un contrôle effectif du risque de conflit d'intérêts tout au long des fonctions. Ces déclarations modificatives permettent à la Haute Autorité d'effectuer un contrôle renouvelé du risque de conflit d'intérêts, modifié par le nouvel intérêt. La modification en cas de nouvelle activité est particulièrement importante, le risque de conflit d'intérêts avec les responsabilités publiques exercées étant fort.

6.2 Le contrôle de la compatibilité avec l'activité privée envisagée à l'issue des fonctions publiques

Pendant un délai de trois ans après la fin de leurs fonctions, les anciens membres du Gouvernement, anciens membres d'exécutifs locaux et anciens membres d'autorités administratives et publiques indépendantes doivent saisir la Haute Autorité avant toute reprise d'une activité privée. L'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 prévoit que la Haute Autorité se prononce sur la compatibilité des fonctions privées envisagées et la fonction publique précédemment exercée.

L'année 2018 s'inscrit dans le mouvement continu de croissance de ces saisines, atteignant un total de 59 saisines depuis 2014. En 2018, pratiquement la moitié des saisines émanaient d'anciens membres du Gouvernement (10 sur 22).

Lorsqu'elle a connaissance de la reprise d'une activité privée par une personne qui aurait dû la saisir au préalable, la Haute Autorité contacte cette personne pour lui rappeler cette obligation et la mettre en mesure de produire des observations sur sa situation. Le cas échéant, en l'absence de réponse par exemple, elle peut s'autosaisir pour rendre un avis sur la méconnaissance, par l'intéressé, des obligations issues de l'article 23 de la loi. En 2018, la Haute Autorité a mené un recensement des personnes entrant dans le

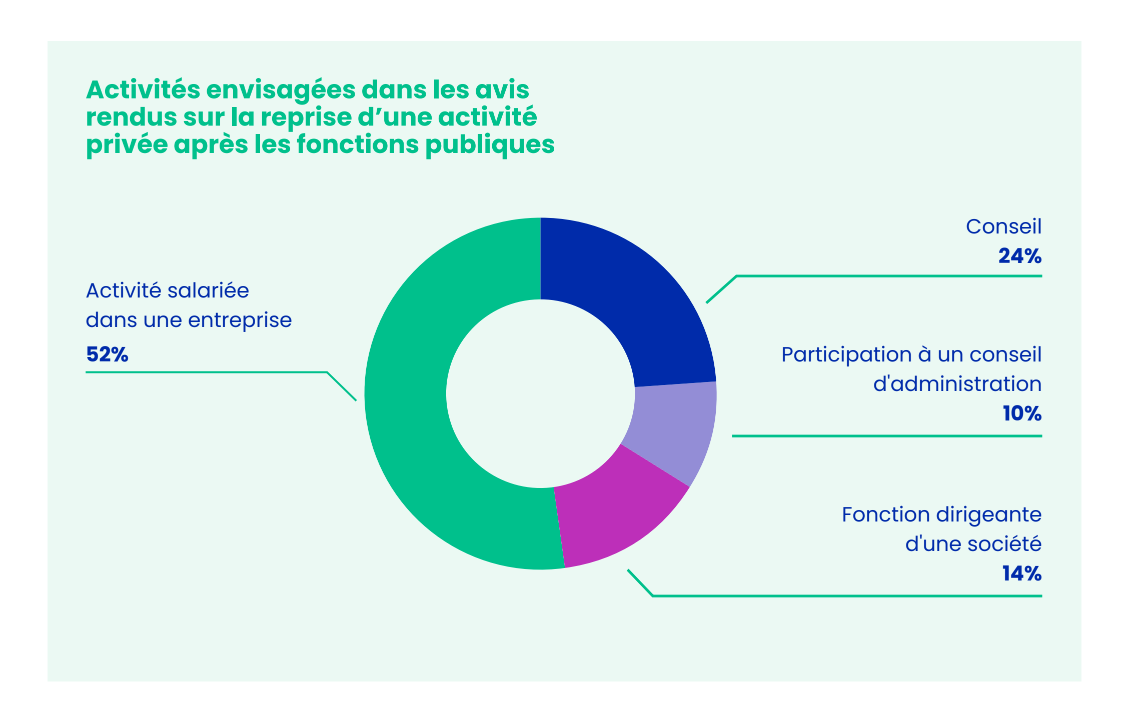


champ de cet article et a identifié une quinzaine de personnes, tout type de responsables publics confondus, qui n'en avaient pas respecté les dispositions, et qu'elle a donc contactées.

Les avis de la Haute Autorité examinent systématiquement le risque pour l'ancien responsable public de commettre le délit de prise illégale d'intérêts[56], à l'occasion de sa reconversion professionnelle dans le secteur privé, parfois appelée « pantouflage ». Le second contrôle opéré est de nature déontologique. La Haute Autorité contrôle si les différentes règles déontologiques, et en particulier l'obligation de prévention des conflits d'intérêts qui s'impose aux responsables publics, permettent de prendre les fonctions attendues. Pour cela, la Haute Autorité vérifie si le demandeur a utilisé ses fonctions publiques pour préparer sa reconversion professionnelle ou si l'interférence entre les anciennes fonctions et l'activité envisagée est suffisamment forte pour faire naître un doute raisonnable sur l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité avec lesquelles il les a exercées. Elle s'assure également que le demandeur n'a pas utilisé ses fonctions publiques pour préparer sa reconversion professionnelle. Enfin, elle vérifie si l'activité envisagée n'est pas susceptible de porter atteinte à la dignité, à la probité et à l'intégrité des fonctions publiques antérieures.

56. Article 432-13 du code pénal.

Dans un délai de deux mois maximum, la Haute Autorité rend un avis qui peut être de compatibilité, de compatibilité avec réserves, ou d'incompatibilité. Le délai moyen pour rendre ces avis a été de 20,6 jours en 2018, bien inférieur au délai légal. Les avis concernant d'anciens membres du Gouvernement sont systématiquement publiés sur le site internet de la Haute Autorité. En 2018, la Haute Autorité a rendu un avis d'incompatibilité en raison du risque particulièrement fort de prise illégale d'intérêts.



Dans les avis avec réserves, ces dernières permettent de s'assurer qu'une fois installé dans ses nouvelles fonctions le responsable public ne remettra pas en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif de sa précédente institution. Par exemple, des avis ont interdit au responsable public d'entreprendre toute démarche auprès des administrations qu'il dirigeait ou de représenter sa nouvelle société lors d'une procédure de commande publique en lien avec ses anciens services. Depuis l'entrée en vigueur du répertoire des représentants d'intérêts, la Haute Autorité enjoint également les anciens responsables publics de ne pas conduire d'actions de représentation d'intérêts au sens de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 auprès de leur ancienne institution. Ces réserves sont adaptées à chaque cas.

La Haute Autorité assure un suivi des réserves émises. En effet, l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 prévoit que lorsque la Haute Autorité a connaissance d'une violation des réserves prévues, elle publie au *Journal officiel* un rapport spécial comprenant l'avis rendu et les observations de la personne concernée. De plus, elle transmet au procureur de la République le rapport spécial et les pièces. Chaque année, la Haute Autorité sollicite les personnes ayant obtenu un avis avec réserves afin qu'elles justifient, par tout élément, du respect des réserves. De plus, la Haute Autorité met en œuvre une veille ciblée à partir du nom des personnes concernées afin de récupérer toute information relative à une éventuelle violation de ces réserves.

En 2018, pour la première fois, la Haute Autorité a transmis un rapport spécial au procureur de la République, ensuite publié au *Journal officiel*[57]. En l'espèce, un ancien membre du Gouvernement n'avait pas respecté certaines des réserves émises dans un avis de compatibilité avec réserves du 21 juillet 2016 de la Haute

57. JORF n° 0293 du 19 décembre 2018.

Autorité, au sujet d'une création de société commerciale de conseil, notamment économique. L'avis ainsi que les observations écrites de l'intéressé sont publiés en annexe de la délibération publiée au *Journal officiel*.

L'an dernier, la Haute Autorité constatait une « *certaine inadaptation du délit prévu à l'article 432-13 du code pénal aux situations rencontrées* »[58]. En effet, ce dispositif, en se concentrant sur la présence ou l'absence d'actes juridiques, ainsi que sur les avis sur contrats, ne permet pas d'appréhender l'ensemble des situations d'influence du responsable publics et des risques de conflits d'intérêts. Ces remarques sont toujours valables, et la Haute Autorité maintient donc sa proposition, émise dans son rapport d'activité 2017, de créer une infraction de non saisine, par le responsable public, de l'autorité compétente pour autoriser le départ vers le secteur privé, infraction qui engloberait également la méconnaissance des réserves formulées dans un avis.

58. Rapport d'activité 2017, p. 127.

La situation des collaborateurs du Président de la République et des ministres est à cet égard particulièrement peu lisible. Soumis aux obligations de déclarations d'intérêts et de patrimoine par la loi du 11 octobre 2013, ils sont également parmi les responsables publics susceptibles d'être sollicités dans le cadre d'une action de représentation d'intérêts.

Ce cadre déontologique marque une reconnaissance, par le législateur de leur rôle de responsable public, de leur influence sur la décision publique. En outre, les collaborateurs de cabinet doivent également saisir la Commission de déontologie de la fonction publique avant l'exercice d'une nouvelle activité privée, en application de la loi du 20 avril 2016. Enfin, la loi du 15 septembre 2017 prohibe l'emploi de membres de sa famille proche dans de telles fonctions[59].

59. Article 11 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Il est donc surprenant que ces conseillers, dont l'influence est reconnue et le cadre déontologique développé et qui évoluent au cœur des décisions publiques nationales les plus importantes, ne soient pas compris dans le champ de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013. Les parcours professionnels des membres de cabinets ministériels, souvent marqués par des allers-retours entre le secteur public et le secteur privé, justifient un contrôle des risques déontologique et pénal liés à ces mouvements. Il serait opportun d'étendre le champ de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 à ces personnes afin que la Haute Autorité puisse procéder à ce contrôle, comme elle le fait déjà pour les anciens membres du Gouvernement, d'exécutifs locaux et d'autorités administratives et publiques indépendantes.

Proposition n° 6 : Étendre le champ de la saisine de la Haute Autorité, préalable à toute reprise d'activité privée, aux membres des cabinets présidentiel et ministériels, en application de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013.

7. Le contrôle des instruments financiers de certains respon-sables publics : une obligation encore méconnue

Les membres du Gouvernement, les présidents et membres d'autorités administratives indépendantes intervenant dans le domaine économique, et certains agents publics et militaires dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, sont soumis à une obligation supplémentaire afin de prévenir toute suspicion d'utilisation d'informations privilégiées et tout conflit d'intérêts liés à la détention d'instruments financiers. Ils doivent se départir de tout droit de regard, c'est-à-dire de toute possibilité de contrôle individuel, sur la gestion des instruments financiers qu'ils détiennent pendant toute la durée de leur fonction. Les mesures qu'ils prennent en ce sens doivent être justifiées auprès de la Haute Autorité, qui exerce un contrôle attentif sur le respect de cette obligation.

L'exercice de responsabilités d'un niveau élevé, notamment en matière économique ou financière, ou encore la détention de positions donnant accès à des informations privilégiées dans ces domaines, pourraient en effet faire naître un doute sur les décisions financières personnelles. La détention d'instruments financiers pourrait également influencer une prise de décision lorsqu'elle a des conséquences sur le secteur économique dans lequel agissent les sociétés dans lesquelles le responsable public détient des intérêts. Prévenir ces risques est l'objectif du dispositif, les solutions de gestion sans droit de regard retenues devant, pour ce faire, assurer une réelle absence d'influence individuelle de l'intéressé sur l'achat ou la vente de titres financiers. Pour les mandats de gestion ou les conventions avec un tiers, la liberté de gestion du mandataire doit être complète en excluant toute possibilité d'instruction donnée par le mandant.

Le décret du 9 août 2017 a modifié le cadre réglementaire à la suite des difficultés rencontrées au cours des premières années de mise en œuvre, en prévoyant par exemple le cas des responsables publics dont le conjoint est tenu, pour l'exercice de son activité professionnelle, de détenir certains instruments financiers.

Depuis ce décret, les personnes concernées justifient des modalités de gestion de leurs instruments financiers via le téléservice ADEL, accessible sur le site internet de la Haute Autorité, qui est également utilisé pour les déclarations d'intérêts et de patrimoine. Un questionnaire en ligne permet, en remplissant une série de champs sur chaque instrument financier détenu, de déterminer immédiatement les mesures qu'il est nécessaire de mettre en œuvre ainsi que les justificatifs pertinents.

Cette obligation est bien appréhendée par les membres du Gouvernement, qui ont acquis le réflexe de justifier de cette obligation, et avec qui les échanges sont fluides. En revanche, cette disposition reste encore trop méconnue des fonctionnaires et des membres d'autorités administratives indépendantes. Le champ plus réduit des personnes soumises à cette obligation, dont la définition renvoie par exemple pour les agents publics de l'État à différents arrêtés ministériels, peut expliquer cette méconnaissance.

Afin de s'assurer du respect de cette mesure et dans une perspective pédagogique prenant en compte la complexité inhérente aux instruments financiers, la Haute Autorité recense les personnes soumises à cette obligation et prend l'initiative de les informer sur les moyens de s'y conformer.

La Haute Autorité contrôle les mesures de gestion déclarées et vérifie qu'elles correspondent bien à celles permises par la loi et le décret en fonction des différentes situations (mandat de gestion, fiducie, convention avec un tiers, déclaration de conservation en l'état des instruments financiers). Le cas échéant, elle sollicite de la personne concernée des précisions sur les instruments financiers détenus et sur les modalités de leur gestion. Alors que l'effort de l'année 2017 avait principalement porté sur les membres du Gouvernement nouvellement nommés, la Haute Autorité a sollicité en 2018 un peu plus de 140 responsables publics, essentiellement des membres d'autorités administratives indépendantes et des agents publics.

Partie II

Une première année de plein exercice auprès des représentants d'intérêts

1. Un premier exercice déclaratif relativement satisfaisant

2. Une appropriation progressive du registre par les représentants d'intérêts et le public

3. Le lancement des premiers contrôles

Le répertoire des représentants d'intérêts comptait, début 2019, plus de 1700 entités inscrites et de 6300 activités de représentation d'intérêts déclarées. Un an et demi après l'ouverture de ce registre sur le site internet de la Haute Autorité, il est possible de dresser un premier bilan contrasté du dispositif.

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin II », a tracé le premier cadre juridique applicable à l'activité de lobbying en France. La Haute Autorité s'est vu confier la mission de développer un registre en ligne, de veiller à ce que les représentants d'intérêts s'y inscrivent et y déclarent leurs activités, et de s'assurer qu'ils respectent leurs obligations déontologiques.

Une transparence nouvelle est ainsi apportée pour la première fois sur les relations entre les lobbyistes et les responsables publics. Nombre de représentants d'intérêts se sont conformés à cette nouvelle attente démocratique et des informations sur les actions de lobbying menées, leurs objectifs et les budgets alloués, auparavant inaccessibles, sont aujourd'hui à la disposition du public.

Cette incontestable avancée ne doit pas conduire à sous-estimer les difficultés liées à la complexité du dispositif et les progrès qui restent à accomplir pour qu'il joue pleinement le rôle voulu par le législateur. En outre, la loi a dessiné pour la première fois les contours d'un comportement éthique du représentant d'intérêts, mais ces principes déontologiques sont encore balbutiants.

1. Un premier exercice déclaratif relativement satisfaisant

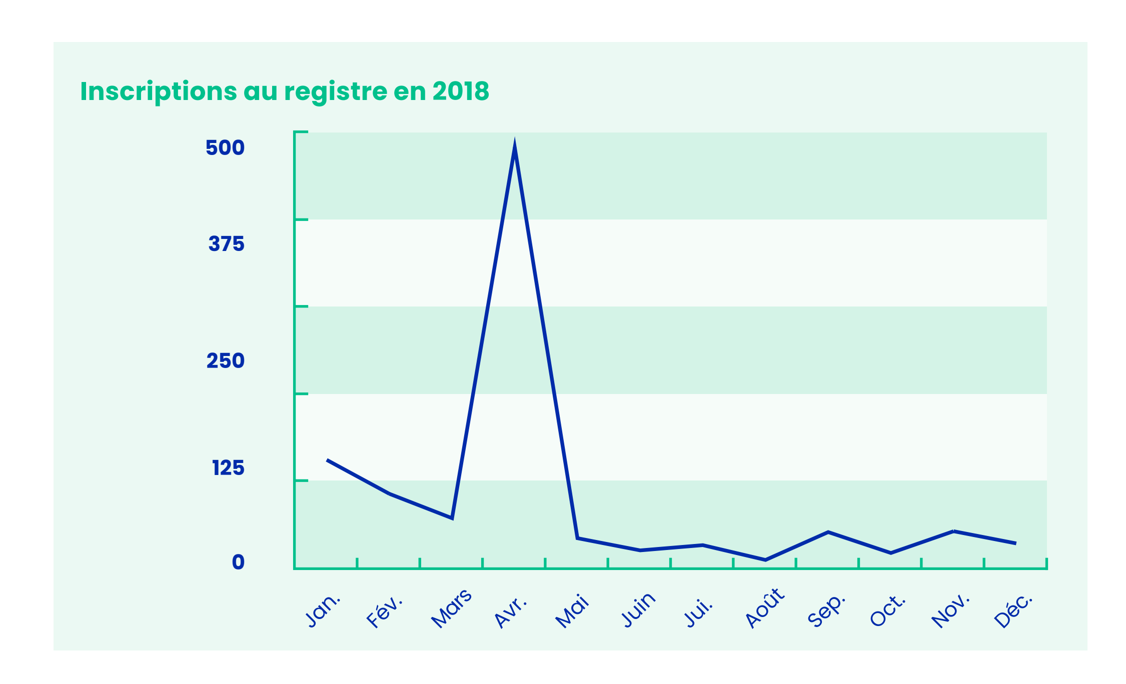
En 2017, les représentants d'intérêts se sont inscrits sur le registre pour la première fois. Ils devaient, avant la fin de l'année 2017, déclarer un certain nombre d'informations : coordonnées, identité des dirigeants et des personnes chargées de la représentation d'intérêts, champ des activités de représentation d'intérêts, organisations auxquelles ils appartiennent, ainsi que la liste de leurs clients ou mandants.

Fin 2017, 816 représentants d'intérêts étaient inscrits sur le répertoire. La loi leur prescrivait de déclarer les actions de représentation d'intérêts menées au cours du second semestre 2017 avant le 30 avril 2018.

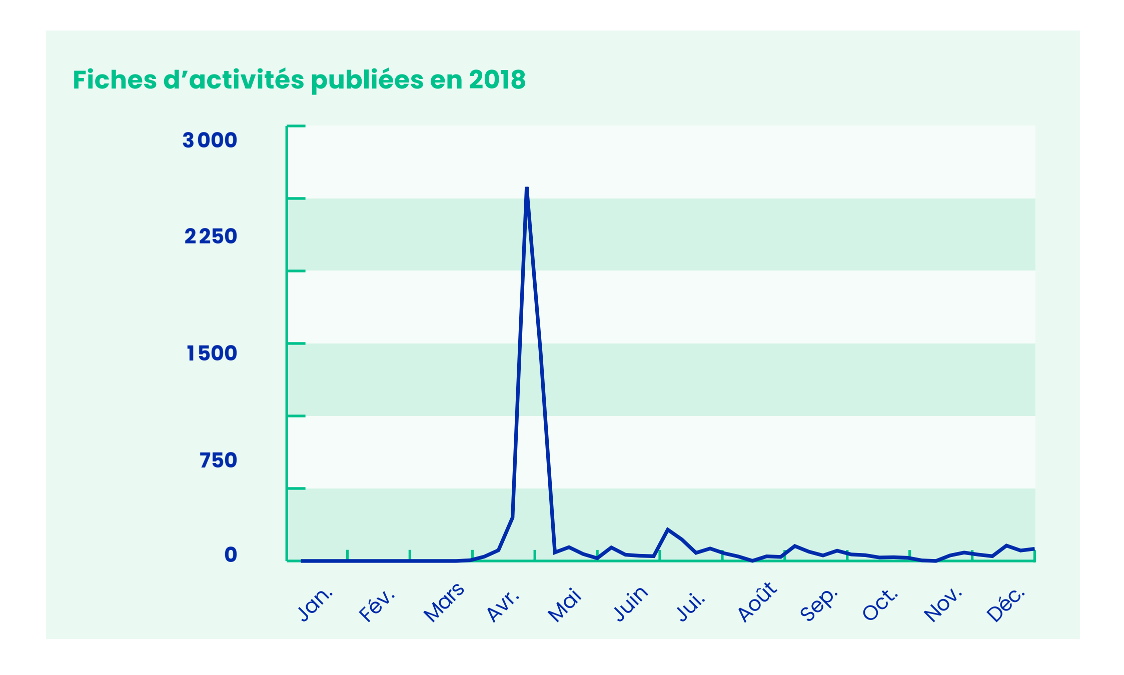
1.1 Un bilan assez satisfaisant…

La communication faite autour de l'échéance déclarative du 30 avril a conduit à un pic en termes d'inscriptions au registre. Par ailleurs, la Haute Autorité a donné la possibilité aux représentants d'intérêts n'ayant effectué aucune action de lobbying de le déclarer. Fin 2018, 321 représentants d'intérêts avaient fait usage de cette possibilité.

Le registre a ainsi publié au cours de l'année l'identité de 957 nouveaux représentants d'intérêts, pour arriver à un total de 1 734 inscrits au 31 décembre 2018. L'identité des inscrits au registre ainsi que les actions de représentation menées et les moyens qui y sont consacrés sont consultables sur le site internet de la Haute Autorité.

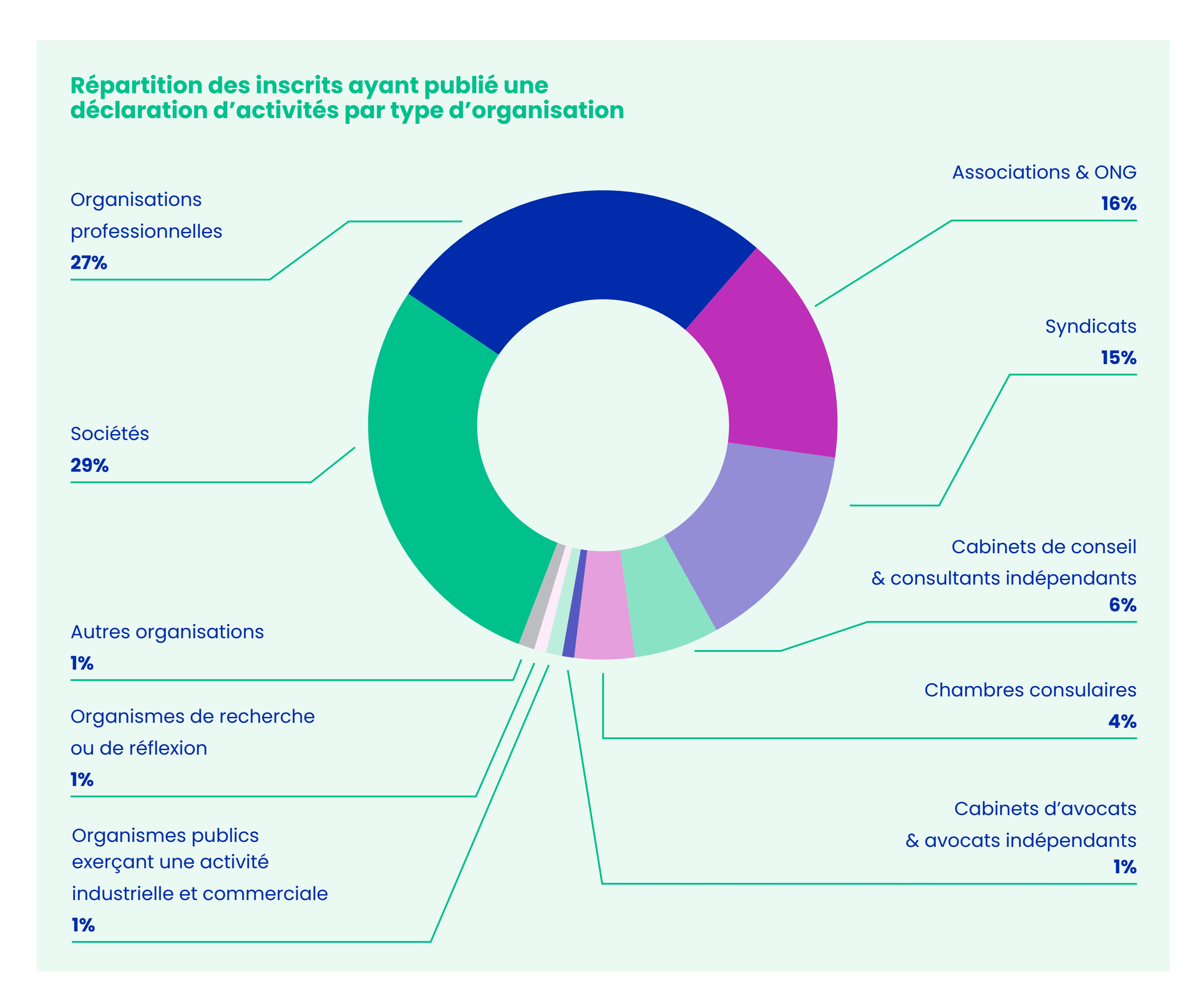


S'agissant des déclarations d'activités, celles-ci se sont poursuivies tout au long de l'année 2018, par certains retardataires, mais également par des personnes inscrites plus tardivement. Au total, 6 362 actions de représentation d'intérêts ont été publiées sur le registre en 2018.



Quelques tendances des premières déclarations d'activités

Les fiches d'activités publiées en avril/mai 2018 au titre du premier exercice déclaratif ont pu être analysées. La répartition des déclarants reflète, tout comme la répartition des inscrits, la grande variété des organisations entrant dans le champ du répertoire.



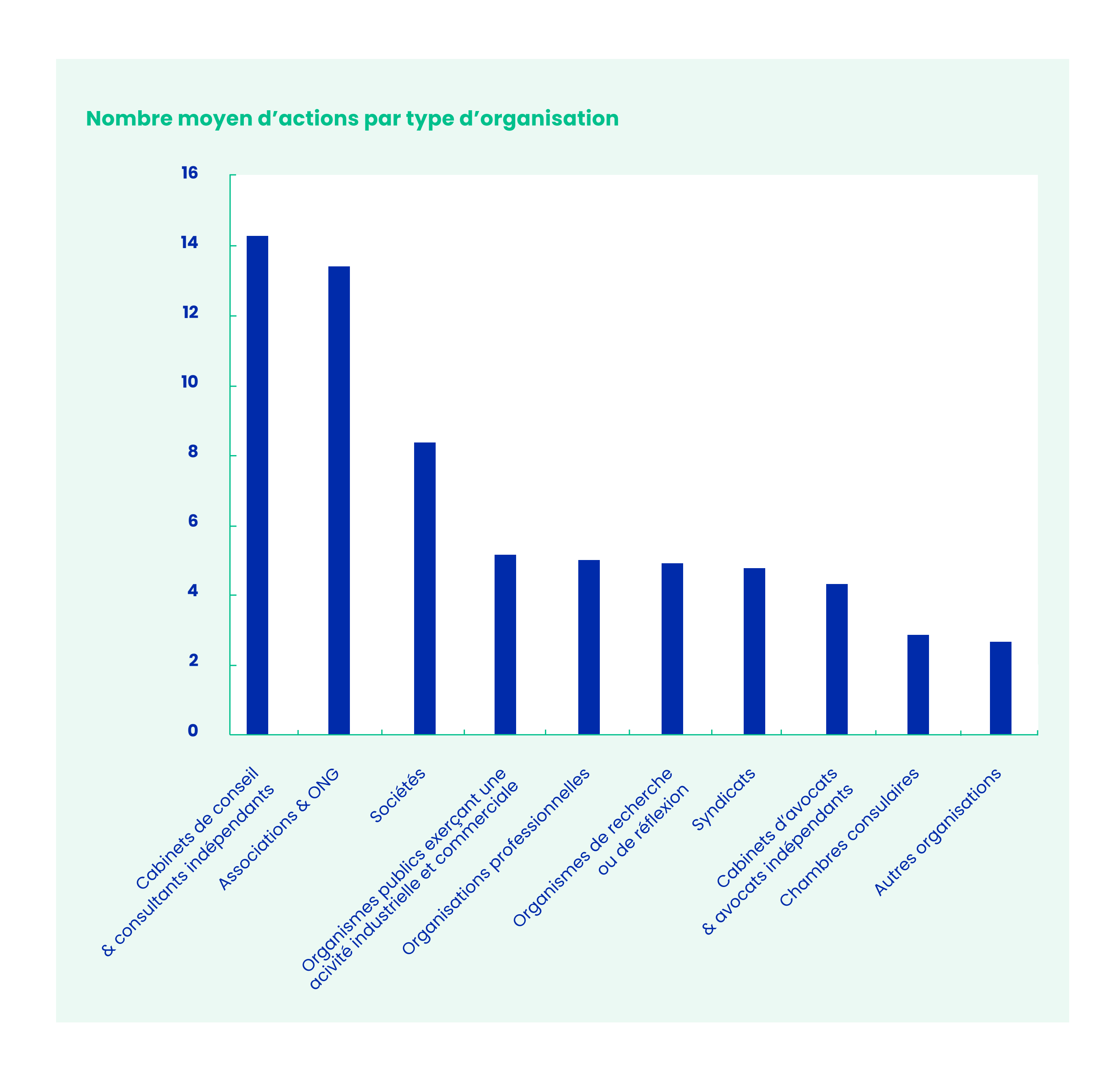
Plusieurs tendances ont pu être dégagées de ce premier exercice (activités effectuées en 2017, déclarées en 2018).

Tout d'abord, les domaines d'intervention dans lesquels le plus d'actions de représentation d'intérêts sont déclarées correspondent aux domaines d'activité déjà identifiés par les représentants d'intérêts au moment de leur inscription[60], ce qui est cohérent. Les cinq domaines d'intervention les plus déclarés, sur les 117 proposés[61] par la Haute Autorité, sont l'agriculture, les taxes, le système de santé et le médico-social, les énergies renouvelables et le budget.

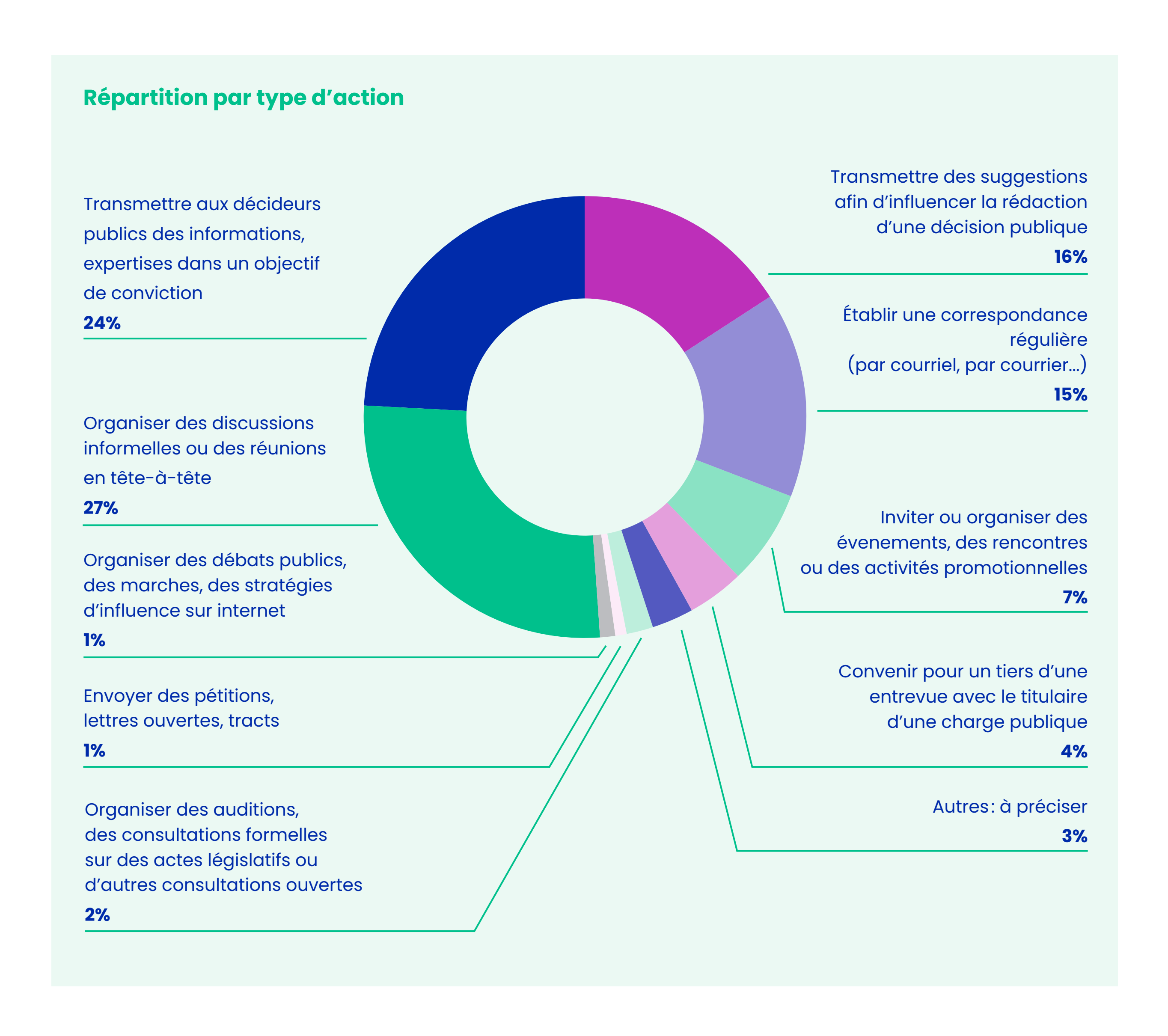
En moyenne, chaque représentant d'intérêts a déclaré 5,15 actions de représentation d'intérêts. De manière attendue, ce sont les cabinets de conseil et les consultants dont le lobbying est le cœur de métier qui en déclarent le plus, un peu plus de 14 en moyenne. C'est d'ailleurs l'un d'entre eux qui a déclaré le plus d'activités, avec 108 fiches publiées. Avec un peu moins de 14 actions par associations ou ONG, cette catégorie de déclarant arrive deuxième, le travail de plaidoyer auprès des responsables publics étant parfois l'objectif principal de certaines d'entre elles.

60. Au moment de son inscription, le représentant d'intérêts doit préciser le ou les domaines d'activité dans lesquels il effectue des actions de représentation d'intérêts.

61. Domaines mentionnés sur la plateforme AGORA.

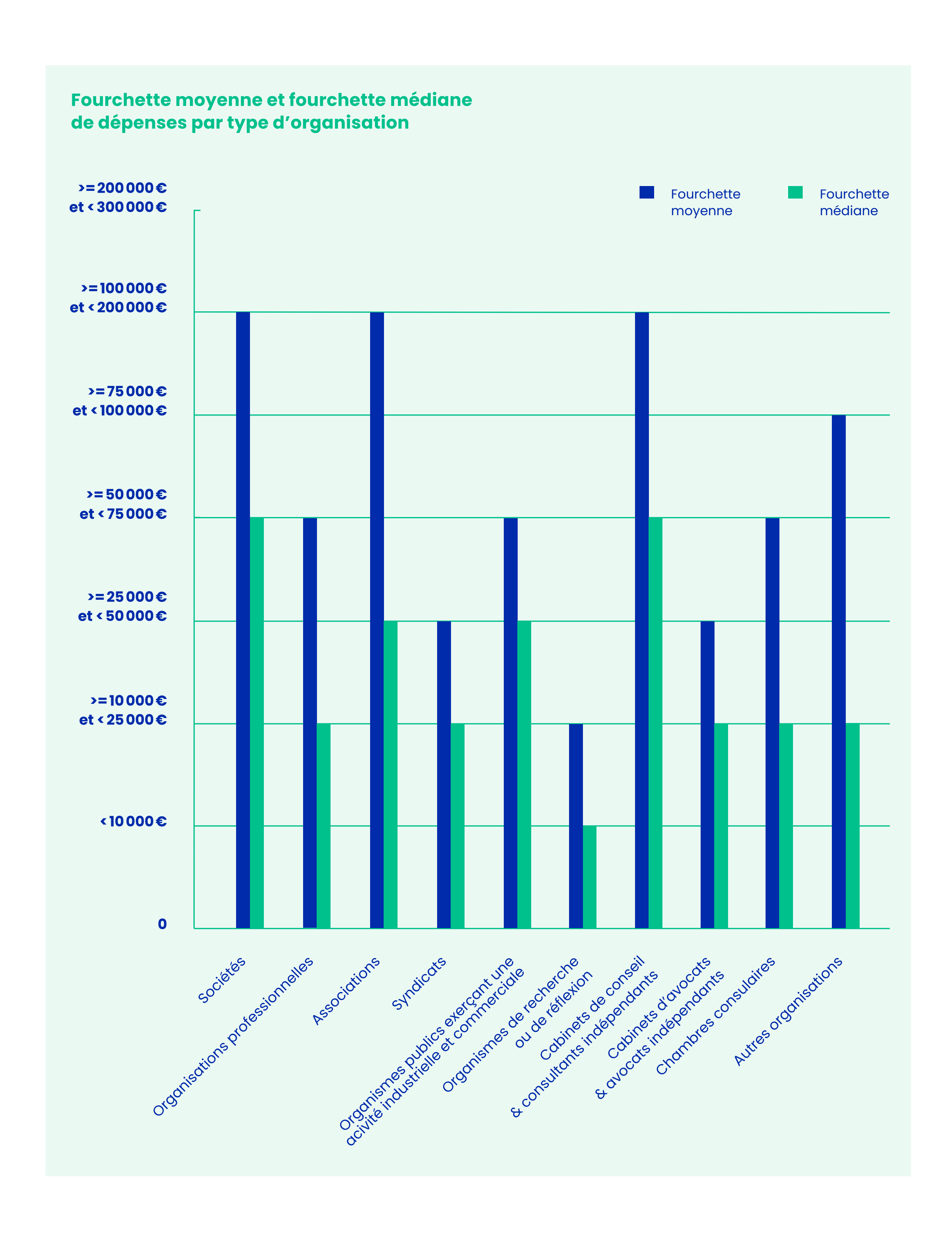


De manière générale, un grand nombre des actions de représentation d'intérêts déclarées visent à influencer la rédaction de la loi et correspondent à l'image, communément partagée, de l'action de lobbying. En effet, sont avant tout visés le Gouvernement et le Parlement, dans 60% des actions, et la loi est le seul type de décision publique ciblée dans 38% des cas. De plus, ces actions s'exercent de manière privilégiée via des discussions informelles ou des réunions en tête à tête.



Enfin, pour la première fois, la Haute Autorité a publié des informations relatives aux fourchettes des dépenses engagées par les lobbyistes pour exercer leur activité (voir page suivante).

Il n'est pas aisé de comparer ces données françaises aux autres données disponibles dans les pays ayant également un registre du lobbying, les obligations déclaratives étant diverses. Aux États-Unis, les représentants d'intérêts doivent fournir tous les quatre mois un rapport détaillé mettant notamment à jour les informations financières précises sur les dépenses engagées pour chaque client. Le Registre européen de la transparence va plus loin en demandant, outre une estimation des coûts annuels liés aux activités de lobbying, le budget global de chaque entité inscrite mais aussi la part de financements publics ou de subventions européennes reçus. D'autres dispositifs nationaux ont choisi de ne pas inclure les données financières des lobbyistes dans leurs registres, à l'image de l'Irlande et du Canada.


Fourchette moyenne et fourchette médiane
de dépenses par type d'organisation
>= 200 000 €
et < 300 000 €
>= 100 000 €
et < 200 000 €
>= 75 000 €
et < 100 000 €
>= 50 000 €
et < 75 000 €
>= 25 000 €
et < 50 000 €
>= 10 000 €
et < 25 000 €
< 10 000 €
0
Fourchette moyenne
Fourchette médiane
Sociétés
Organisations professionnelles
Associations
Syndicats
Organismes publics exerçant une acivité industrielle et commerciale
Organismes de recherche ou de réflexion
Cabinets de conseil & consultants indépendants
Cabinets d'avocats & avocats indépendants
Chambres consulaires
Autres organisations

1.2 ...dont la Haute Autorité tire quelques enseignements

La Haute Autorité a souhaité tirer les enseignements de ce premier exercice déclaratif, en analysant les différentes pratiques des déclarants, afin d'identifier les principales difficultés et d'élaborer des bonnes pratiques. Elle a mené ce travail en concertation avec les représentants d'intérêts eux-mêmes.

À l'examen des déclarations d'activités publiées, la Haute Autorité a constaté une grande hétérogénéité des pratiques de déclaration. Les déclarations étaient plus ou moins détaillées et de qualité inégale. Elles ne permettaient pas toujours de bien cerner l'action de représentation d'intérêts réalisée. Cette hétérogénéité rend plus difficile la comparaison d'un organisme à l'autre.

En outre, un certain nombre de notions sont apparues comme encore mal maitrisées par les représentants d'intérêts, en particulier « l'objet » des fiches d'activités. L'article 4 du décret du 9 mai 2017 précise en effet que « *les questions sur lesquelles ont porté [les actions de représentation d'intérêts, sont] identifiées par leur objet et leur domaine d'intervention.* » L'objet d'une action de représentation d'intérêts est la principale information autour de laquelle s'articule chaque déclaration d'activités. Il doit s'entendre comme l'objectif poursuivi. De nombreux objets déclarés ont pourtant seulement rendu compte d'évènements précis, sans donner les informations attendues sur le contexte et le résultat recherché [62].

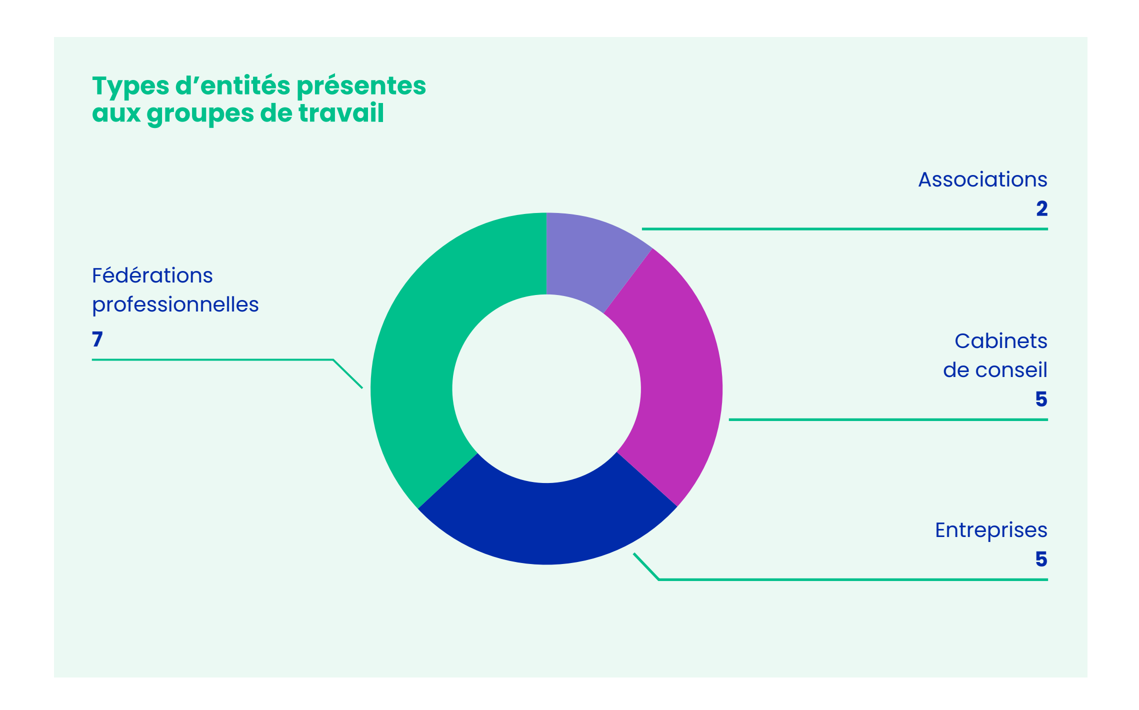
62. Par exemple « Réunion / discussion / rendez-vous avec... », « Présentation des activités à... », etc. .

L'organisation de groupes de travail pour obtenir un retour d'expérience

Afin de pouvoir améliorer la qualité des futures déclarations d'activités et de mieux préparer les représentants d'intérêts à leur deuxième exercice déclaratif, la Haute Autorité a organisé deux sessions de travail avec des représentants d'intérêts ayant publié des fiches d'activités, à la mi-juillet 2018.

L'objectif de ces sessions, qui ont réuni dix-neuf représentants d'intérêts de tout type et de tout secteur, était de recueillir les remarques sur le premier exercice, de revenir sur les difficultés rencontrées et de réfléchir à la mise en œuvre d'outils permettant de mieux tracer, puis déclarer, les activités de représentation d'intérêts.

Les discussions ont principalement porté sur la notion d'« objet », information centrale de la déclaration d'activités, et sur les autres informations à renseigner. Dans un second temps, un retour d'expérience sur les outils utilisés par le déclarant pour préparer sa déclaration a permis d'envisager des améliorations sur la sensibilisation des collaborateurs ou encore le suivi des activités.



Les participants ont relevé la complexité et le caractère très chronophage du dispositif. Ils ont souligné le fait que les informations qu'ils sont tenus de recueillir et de conserver en interne afin de pouvoir compléter les fiches d'activités sont très nombreuses au regard des informations finalement rendues publiques, ce qui peut être parfois frustrant.

Les groupes de travail ont permis d'identifier quelques bonnes pratiques, en particulier :

- scinder par objets différents une décision publique abordant de nombreux sujets divers, par exemple un projet de loi de finances, sur lequel de nombreuses actions d'influence sont effectuées ;
- utiliser la case « observations » pour préciser certains choix d'objet ou renvoyer vers un autre support plus détaillé, comme un site internet. Seuls 27% des déclarants ont rempli cette rubrique facultative ;
- sensibiliser au registre les assistants chargés de la gestion des agendas ;
- développer une application pour les structures ayant de nombreuses personnes en charge de la représentation d'intérêts[63].

Les deux journées d'échange ont également été l'occasion pour les représentants d'intérêts de signaler à la Haute Autorité leurs attentes en termes d'accompagnement, de documentation disponible, ou d'évolutions de la plateforme AGORA[64].

63. Certaines organisations ont commencé à développer ce type d'applications.

64. Plateforme accessible sur le site internet de la Haute Autorité, sur laquelle les représentants d'intérêts doivent s'inscrire et déclarer leurs activités. http://repertoire.hatvp.fr/

1.3 La concrétisation des difficultés inhérentes au décret soulignées par le précédent rapport d'activité de la Haute Autorité

Ce premier exercice déclaratif a confirmé les difficultés du dispositif, pressenties par la Haute Autorité et déjà soulignées dans son avis public[65] sur le projet de décret relatif au registre des représentants d'intérêts et dans son rapport d'activité 2017[66]. Les définitions du représentant d'intérêts et de l'action de représentation d'intérêts issues des textes sont à la fois trop larges et trop restreintes.

La notion de décision publique fait entrer dans le champ du registre les actions effectuées par les acteurs socio-économiques sur des décisions individuelles ou des marchés publics par exemple, alors même que le dispositif était conçu initialement pour faire la lumière sur l'élaboration de la loi et du règlement et pour fournir ce qu'il est convenu d'appeler « l'empreinte normative ».

Cela conduit également à rendre inutilement complexe la qualification d'une action de représentation d'intérêts : il faut systématiquement s'interroger, dès lors qu'une entreprise entre en contact avec une administration, pour savoir s'il y a ou non une action de représentation d'intérêts, ce qui est souvent loin d'être évident.

La loi considère qu'une organisation ou une personne physique peut être qualifiée de représentant d'intérêts si elle répond, individuellement, à plusieurs critères. Ainsi la qualification de représentant d'intérêts ne peut concerner ou exclure toute une branche d'activité par principe, mais uniquement des entités ou des personnes physiques au cas par cas. Ces conditions, qui sont cumulatives, tiennent à la nature juridique des organisations concernées (critère organique) et à l'activité exercée (critère matériel).

Le cas des banques d'affaires, qui a fait l'objet de développements dans le rapport rendu en avril 2018 par les députés Olivier Marleix et Guillaume Kasbarian[67] sur les rachats d'entreprises françaises est significatif de cette difficulté.

Les définitions retenues sont également trop restrictives. En effet, elles exigent que l'interaction avec le responsable public soit faite à l'initiative du lobbyiste, ce qui n'est pas le cas de nombreuses actions visant à influencer le processus normatif. Ainsi, une audition à la demande d'un parlementaire ne constitue pas une action de représentation d'intérêts au sens de la loi. Pourtant cette pratique est quotidienne, tout comme les réponses à des consultations publiques.

La pratique de la Haute Autorité sur ces deux dernières années lui a permis de confirmer que les critères légaux et réglementaires conduisent à une définition du lobbying différente de ce qu'est véritablement cette activité.

65. https://bit.ly/2TEwEHt

66. https://www.hatvp.fr/rapport/

67. http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-enq/r0897-tl.asp

Le dispositif, tel qu'il est interprété aujourd'hui, limite le champ du registre et rend particulièrement complexe l'inscription des acteurs concernés.

Le répertoire gagnerait à être recentré sur son objectif premier, qui est de rendre compte de l'empreinte normative. Pour cela, il faudrait limiter le champ du lobbying aux actions effectuées directement ou indirectement en vue d'influencer le contenu des seuls textes législatifs et règlementaires.

De plus, la notion de représentant d'intérêts pourrait être recentrée sur la personne morale, en retenant l'ensemble des actions ou du temps passé par les personnes physiques membres de la structure à représenter les intérêts de cette dernière, sur le périmètre ainsi restreint.

Au-delà de ces difficultés structurelles, les premières déclarations ont également confirmé la complexité liée à certaines exceptions à la définition générale. Ainsi, certaines décisions publiques individuelles sont exclues des décisions publiques pouvant faire l'objet d'action de représentation d'intérêts.

L'article premier du décret du 9 mai 2017 prévoit que « *ne constitue pas une entrée en communication au sens de l'alinéa précédent le fait de solliciter, en application de dispositions législatives ou règlementaires, la délivrance d'une autorisation ou le bénéfice d'un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir, ainsi que le fait de présenter un recours administratif ou d'effectuer une démarche dont la réalisation est, en vertu du droit applicable, nécessaire à la délivrance d'une autorisation, à l'exercice d'un droit ou à l'octroi d'un avantage* ».

Par extension, la Haute Autorité considère plus généralement que ne constituent pas des actions de représentation d'intérêts tous les échanges d'informations qui se déroulent entre une personne morale et un responsable public dans le cadre du suivi d'une demande tendant à l'obtention d'une décision individuelle, quelle qu'elle soit. Ces échanges n'ont pas pour objectif d'influer sur la décision individuelle en question.

Suite à un travail mené en collaboration avec d'autres autorités administratives indépendantes, en particulier celles responsables de nomination dans le secteur public, les exceptions à la définition d'une communication ont été mieux définies dans les lignes directrices publiées par la Haute Autorité. L'exclusion des décisions individuelles a été détaillée pour les relations avec ces administrations particulières[68].

68. « *La plupart des échanges entre une entreprise et une autorité indépendante dans le domaine économique, même lorsqu'ils sont à l'initiative de l'entreprise, ne sont pas des actions de représentation d'intérêts. Tel est le cas de ceux qui s'inscrivent dans le cadre du suivi de procédures en cours (demande d'autorisation, procédure de règlement des différends, procédure de sanction, etc.) ou qui portent sur des informations nécessaires à la mise en œuvre des compétences de régulation de l'autorité (envoi de données chiffrées pour la mise en œuvre des obligations légales de l'entreprise, interrogation sur l'interprétation à retenir des délibérations de l'autorité, etc.). Seules constituent des actions de représentation d'intérêts les communications avec un membre ou un dirigeant de l'autorité par lesquelles l'entreprise cherche à influer sur une de ces décisions, par exemple en amont de l'adoption d'une délibération de portée règlementaire, dans le cadre de l'élaboration de lignes directrices ou dans la perspective d'un avis de l'autorité sur un projet de loi ou de règlement* » (p. 17 des Lignes directrices).

Pour autant, la situation de certaines décisions reste indéterminée. Dans un souci de sécurité juridique et d'effectivité du registre, la Haute Autorité recommande qu'une annexe soit ajoutée au décret afin de préciser la liste des décisions individuelles qui n'entrent pas dans le champ du registre.

Proposition n° 7 : Recentrer le registre des représentants d'intérêts sur son objectif premier : obtenir l'empreinte normative et créer de la transparence sur l'élaboration de la loi et du règlement.

2. Une appropriation progressive du registre par les représentants d'intérêts et le public

2.1 Les évolutions du champ du registre en 2018

Le report de l'extension aux relations avec les collectivités locales à 2021

Dès l'examen de la loi « *Sapin II* » par le législateur, la Haute Autorité a exprimé des réserves sur l'extension du champ du répertoire aux collectivités locales, initialement prévu au 1er juillet 2018. Elle avait estimé que cela aurait pour effet de faire peser immédiatement des obligations déclaratives importantes sur des petites et moyennes entreprises ou sur des associations locales qui ne mènent aucune action de représentation d'intérêts au niveau national mais peuvent régulièrement entrer en contact avec les élus et fonctionnaires de leur territoire.

Afin de pouvoir adresser chaque année à la Haute Autorité le bilan des actions menées, ces organismes, dont les moyens matériels et humains sont souvent limités, auraient dès lors été dans l'obligation de créer rapidement des outils pour suivre l'intégralité de leurs contacts avec les responsables publics.

Le législateur a entendu ces arguments et a reporté l'application de la mesure au 1er juillet 2021[69], laissant davantage de temps pour préparer et informer les acteurs concernés.

69. Article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, modifié par l'article 65 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

Le retrait des associations cultuelles du champ du registre

La loi du 10 août 2018 pour un État au service de la confiance a totalement supprimé les associations à objet cultuel de la liste des personnes susceptibles d'être reconnues comme représentants d'intérêts. Elles ne sont dès lors plus soumises à l'obligation de déclaration dans le répertoire. Pour certains auteurs, cette mesure constitue un «*coup d'arrêt*»[70] porté aux efforts de transparence, dont sont désormais totalement exclus les échanges entre représentants des cultes et pouvoirs publics.

70. FOREY Elsa, «Relations entre les cultes et les pouvoirs publics: le législateur prêche la confiance», *AJDA*, 2018, p. 2141.

2.2 Un accompagnement continu de la Haute Autorité

Afin d'accompagner les représentants d'intérêts qui entrent nouvellement dans le champ du registre, la Haute Autorité a poursuivi, en 2018, plusieurs actions.

L'évolution du téléservice AGORA

Pour préparer techniquement la déclaration et la publication des fiches d'activité des représentants d'intérêts, la plate-forme AGORA a évolué. De nouvelles modalités ont été ajoutées et développées, en vue de faciliter la déclaration des actions de représentation d'intérêts effectuées. Ces évolutions ont été pensées à partir de l'objet, point d'entrée de la déclaration d'une fiche d'activité.

La mise à jour des lignes directrices

Après une consultation publique et des groupes de travail menés en 2017, la Haute Autorité a publié, début 2018, une version amendée des lignes directrices, afin d'aider les représentants d'intérêts inscrits à déclarer leurs activités. Les lignes directrices ont vocation à accompagner les représentants d'intérêts en explicitant les notions utilisées par la loi et son décret d'application n° 2017-867 du 9 mai 2017. Elles formulent également les interprétations que la Haute Autorité retient de certaines notions encore floues ou imprécises[71].

71. La dernière version des lignes directrices est disponible sur le site internet de la Haute Autorité : https://bit.ly/2YvMVBZ

Plusieurs points ont été précisés à cette occasion. Par exemple, ont été ajoutés la façon d'appréhender les dépenses pour les cabinets d'avocats ou bien encore les frais d'expertise dans le calcul global des dépenses à déclarer. Sur la notion d'employé exerçant une activité de représentation d'intérêts, le cas des salariés en portage salarial[72] a été traité : le salarié porté n'est pas considéré comme « employé » de la société de portage ni de la société d'accueil. S'il remplit les conditions fixées à l'article 18-2 de la loi, il devra s'inscrire au répertoire en tant que représentant d'intérêts personne physique.

72. Le portage salarial est une relation contractuelle tripartite dans laquelle un salarié porté ayant un contrat de travail avec une entreprise de portage salarial effectue une prestation pour le compte d'entreprises clientes. Source : service-public.fr

En septembre 2018, les lignes directrices ont été adaptées à nouveau. Les groupes de travail ont permis de faire évoluer les définitions de certaines notions, afin de les rendre plus intelligibles. Par exemple, l'objet était auparavant défini ainsi : « *L'objet d'une action de représentation d'intérêt est la principale information autour de laquelle chaque déclaration va s'articuler. Cette notion correspond à la description de la question sur laquelle a porté une action de représentation d'intérêts.* » Dans les lignes directrices d'octobre 2018, l'objet est défini ainsi : « *L'objet d'une action de représentation d'intérêt est la principale information autour de laquelle chaque déclaration va s'articuler. Cette notion correspond à la description de l'objectif recherché par l'entrée en communication avec le responsable public.* »

L'analyse de la prochaine campagne de déclaration des représentants d'intérêts, sur un exercice complet et selon un cadre déjà bien formulé, permettra à la Haute Autorité de tester la cohérence et la lisibilité du dispositif, de recenser les difficultés persistantes et d'aménager le cas échéant ses lignes directrices. La Haute Autorité accorde une grande importance à la stabilité juridique des textes et de ses recommandations, essentielle à l'appropriation du dispositif par les différents acteurs, mais la nouveauté du registre et la complexité de certaines notions rendent nécessaire une adaptation périodique des lignes directrices. Ces modifications devraient nécessairement être plus rares et marginales à l'avenir.

La mise à disposition de nouveaux supports

En octobre 2018, la Haute Autorité a publié des fiches pratiques qui ont vocation à accompagner les représentants d'intérêts dans leurs démarches en leur proposant des bonnes pratiques à mettre en place afin de s'assurer du respect de leurs obligations, ainsi qu'un modèle d'outil de reporting interne.

Disponibles dans l'espace déclarant des représentants d'intérêts, accessibles à tous, les deux premières fiches s'organisent autour d'une question en y apportant des réponses divisées entre bonnes pratiques et actions à éviter. Ainsi, la fiche intitulée « Comment renseigner l'objet d'une fiche d'activité ? »[73] suggère de commencer la description de l'objet par un verbe d'action, et prévient qu'il faut éviter des acronymes inintelligibles pour le grand public.

73. https://bit.ly/2ReIZ54

La Haute Autorité prévoit de publier régulièrement ce type de fiche, afin de proposer des bonnes pratiques et des explications concrètes sur les différentes problématiques rencontrées par les représentants d'intérêts.

Le modèle d'outil de *reporting* interne se présente sous la forme d'un tableur qui permet de renseigner les différents éléments à conserver par le représentant d'intérêts afin de renseigner le registre et, éventuellement, de répondre aux sollicitations de la Haute Autorité en cas de contrôle.

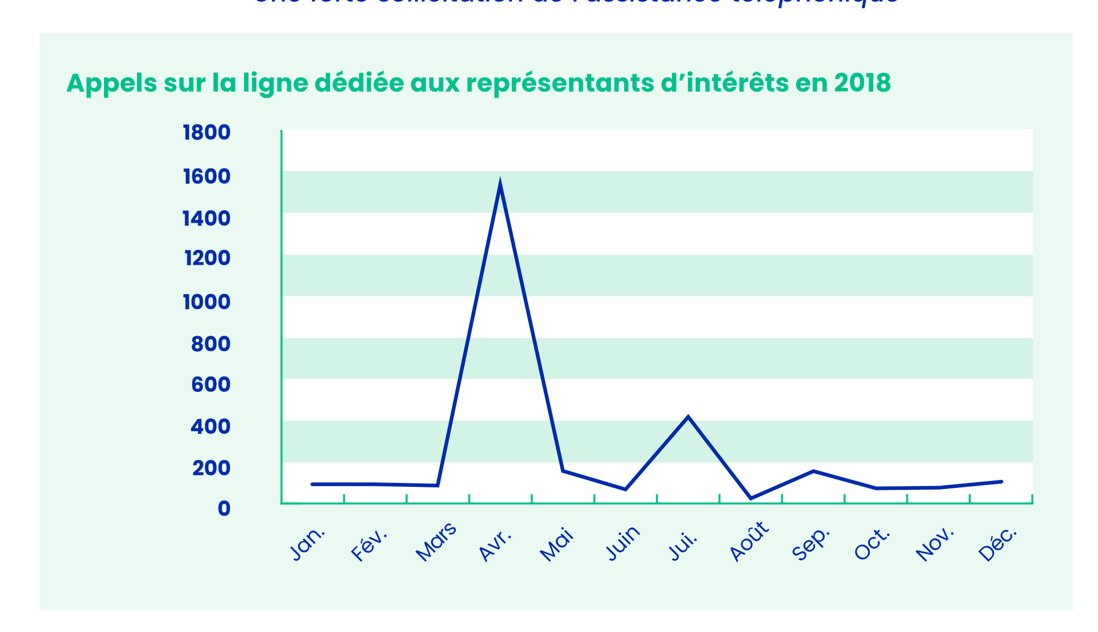
La poursuite des interventions et présentations

Les services de la Haute Autorité ont continué, comme en 2017, à présenter le registre et ses implications aux représentants d'intérêts, dans une perspective de formation à leurs obligations. Plus d'une vingtaine de présentations ont été assurées, tant devant des syndicats ou des fédérations professionnelles que des associations.

La délivrance d'une expertise juridique

La Haute Autorité a également continué à répondre aux diverses questions juridiques nouvelles qui se sont posées, en particulier à l'occasion d'inscriptions de nouveaux types de structures ou relatives à l'appréhension de l'action de représentation d'intérêts. Ces questions surgissent tant dans l'activité des services eux-mêmes qu'à l'occasion d'une demande d'un (potentiel) représentant d'intérêts. En 2018, 26 questions ont nécessité une prise de position écrite, et certaines ont nourri les lignes directrices.

Une forte sollicitation de l'assistance téléphonique



En plus de l'adaptation du téléservice AGORA pour permettre le dépôt et la publication des déclarations, les représentants d'intérêts ont bénéficié d'une ligne téléphonique dédiée.

Particulièrement sollicitée en période de déclaration (d'où le pic du mois d'avril 2018), cette ligne est ouverte toute l'année. En 2018, elle a reçu 3 059 appels. Le pic du mois de juillet est intervenu suite à la publication, par la Haute Autorité, de la liste[74] des représentants d'intérêts « *n'ayant pas communiqué à la Haute Autorité tout ou partie des informations exigibles par la loi* ».

74. Pour plus de détails, voire la sous partie « Le contrôle des inscrits ne déclarant pas correctement leurs activités » de la présente partie.

2.3 Faciliter les usages du registre

Afin de répondre aux objectifs d'accès aux données et d'utilisation du registre par tous, la Haute Autorité a concentré ses efforts dans deux directions : le développement d'un moteur de recherche performant permettant d'explorer facilement le contenu du répertoire en fonction de ses centres d'intérêts et la création d'un tableau de bord permettant de disposer d'une visualisation globale des données du répertoire.

Au moment de la mise en place du répertoire en juillet 2017, le moteur de recherche permettait aux utilisateurs de rechercher les organisations inscrites uniquement par leur nom ou leur numéro SIRENE ou RNA. Par ailleurs, un annuaire listait les organisations inscrites au répertoire. Celui-ci demeure consultable sur le site internet de la Haute Autorité. En 2018, le moteur a évolué afin de permettre aux utilisateurs d'effectuer des requêtes par mots clés dans l'ensemble des différents champs et rubriques du répertoire. En outre, la Haute Autorité propose désormais une page de résultats unique qui reprend la structure des fiches nominatives des représentants d'intérêts, offrant ainsi aux utilisateurs un parcours de recherche lisible et cohérent.

Par ailleurs, les services de la Haute Autorité ont travaillé à la création d'un tableau de bord (qui sera disponible courant 2019) permettant de disposer d'une visualisation globale des données du répertoire des représentants d'intérêts et d'élaborer des statistiques utiles aux citoyens. Ce projet est le fruit des réflexions et des propositions formulées lors du deuxième forum « *Open d'État* », organisé le 24 mai 2018 dans les locaux de la Haute Autorité, qui a mis en évidence, face à la masse d'informations disponibles, la nécessité d'offrir aux internautes des outils facilitant leur appropriation et leur compréhension. Dans cette optique un partenariat a été noué avec l'association Latitudes.

Un projet d'exploitation des données du répertoire des représentants d'intérêts avec l'association Latitudes

En mai 2018, la Haute Autorité a décidé de répondre à l'appel à projets « *Tech for good* » lancé par l'association Latitudes, dont l'ambition est de transformer l'enseignement des ingénieurs et des développeurs, afin de favoriser leur engagement durable sur des projets d'intérêt général. Elle a notamment créé un programme pédagogique intégré dans les écoles d'ingénieurs et d'informatique partenaires, afin de mobiliser et former leurs étudiants sur des projets qui mêlent technologies et intérêt général.

La Haute Autorité a donc proposé aux élèves-ingénieurs concernés, un projet d'exploitation des données du répertoire des représentants d'intérêts. À l'issue d'une phase de sélection, ce sont trois étudiants en 3e année à Centrale Supélec qui ont choisi de travailler sur ce projet jusqu'en mars 2019. En collaborant avec Latitudes, la Haute Autorité poursuit sa démarche d'ouverture à la société civile et renforce son engagement en faveur des principes du Gouvernement ouvert.

3. Le lancement des premiers contrôles

L'article 18-6 de la loi du 11 octobre 2013 confie à la Haute Autorité la mission de s'assurer du respect de leurs obligations par les représentants d'intérêts. Pour cela, il lui octroie des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place.

Deux niveaux de sanction sont prévus par le législateur. Lorsque la Haute Autorité constate un manquement d'un représentant d'intérêts à ses obligations, tant de transparence que de probité, elle adresse dans un premier temps une mise en demeure, qu'elle peut rendre publique. Cette mise en demeure est envoyée après avoir permis au représentant d'intérêts de présenter ses observations, et l'enjoint de respecter le cadre en vigueur.

Le fait, pour un représentant d'intérêts, de ne pas déclarer les informations qu'il est tenu de déclarer sur le registre, est puni d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende. Par ailleurs, si un représentant d'intérêts, déjà mis en demeure de respecter ses obligations déontologiques, réitère un tel manquement, il encourt un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende. De plus, la Haute Autorité informe les responsables publics ayant répondu favorablement à une sollicitation de ce représentant d'intérêts de la situation irrégulière de ce dernier.

Le contrôle de la Haute Autorité porte à la fois sur les représentants d'intérêts qui ne seraient pas inscrits au registre alors qu'ils le devraient, sur la bonne déclaration de leurs activités par les représentants d'intérêts inscrits et sur le respect de leurs obligations déontologiques.

3.1 Le contrôle des non-inscrits

La Haute Autorité a lancé en mai 2018 une procédure de contrôle des personnes qui n'étaient pas inscrites sur le répertoire à la fin de l'année 2017. Elle a d'abord procédé à un recensement des entités qui auraient dû, selon toute vraisemblance, être inscrites sur le registre au regard du critère organique fixé par la loi. L'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 dispose que peuvent être des représentants d'intérêts : « *les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les organismes mentionnés au chapitre Ier du titre Ier du livre VII du code de commerce et au titre II du code de l'artisanat* ».

Partant de cette information, et la croisant avec d'autres critères (par exemple : la taille de la structure ; le fait pour une entreprise d'être cotée en bourse ; le fait pour association d'avoir reçu une subvention de l'État supérieure ou égale à un million d'euros), la Haute Autorité a identifié les entités qui auraient dû être inscrites, et a vérifié si elles l'étaient effectivement. Dès lors que ces entités ne l'étaient pas, elle a pris contact avec elles pour leur demander de s'inscrire ou de justifier de leur absence sur le répertoire. Elle a ainsi écrit à 103 organisations. Ces échanges ont donné lieu à treize régularisations, deux demandes d'inscriptions en attente de complément et deux inscriptions validées mais non encore publiées. Sur les autres entités n'ayant pas répondu, les échanges étaient en cours au moment de la rédaction du présent rapport. En plus de ce premier recensement général, la Haute Autorité s'attache à identifier les nouveaux entrants dans le champ du répertoire afin de s'assurer qu'ils remplissent leur obligation d'inscription.

La définition du représentant d'intérêts par la loi et le décret est complexe. Par conséquent, le fondement de l'obligation d'inscription (la qualité de représentant d'intérêts) est difficile à établir de

manière systématique, une appréciation au cas par cas devant toujours être menée avant d'acquérir la certitude de cette qualité. De plus, à l'exception de ceux dont c'est le cœur de métier, comme les cabinets d'affaires publiques, le champ de la représentation d'intérêts est en perpétuelle recomposition en fonction des textes examinés au Parlement, des sujets portés par le Gouvernement, etc. Certains critères permettent toutefois d'établir une présomption forte d'appartenance au champ des personnes soumises à l'obligation d'inscription au répertoire.

Le Conseil de l'Europe rappelle dans ses recommandations relatives à la règlementation du lobbying[75] de 2017 qu'il faut « *qu'une autorité publique chargée du contrôle du registre soit également en mesure de vérifier l'exactitude des informations fournies [par les lobbyistes]* » (principe n° 8). Par exemple, en Irlande[76], l'autorité qui tient le registre du lobbying a des pouvoirs d'enquête administrative. Elle peut solliciter toute personne, qu'elle soit lobbyiste ou qu'elle occupe une fonction dans une administration, pour obtenir des documents ou des informations afin de vérifier les informations du registre.

Une réflexion approfondie sera menée par la Haute Autorité quant à l'opportunité de lui accorder l'accès à certaines informations détenues par les administrations publiques.

75. https://bit.ly/2wcGskX

76. Regulation of Lobbying Act 2015 : http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/enacted/en/print

3.2 Le contrôle des inscrits ne déclarant pas correctement leurs activités

Le deuxième type de contrôle est celui, une fois l'entité inscrite, de sa déclaration d'activités qui recense les activités de représentation d'intérêts effectuées. Deux types de contrôle sont alors possibles : contrôler qu'une déclaration d'activités est bien publiée à la date voulue d'une part, et contrôler le contenu de cette déclaration et son adéquation avec l'activité réellement effectuée par le représentant d'intérêts d'autre part.

Le contrôle du dépôt de la déclaration d'activités

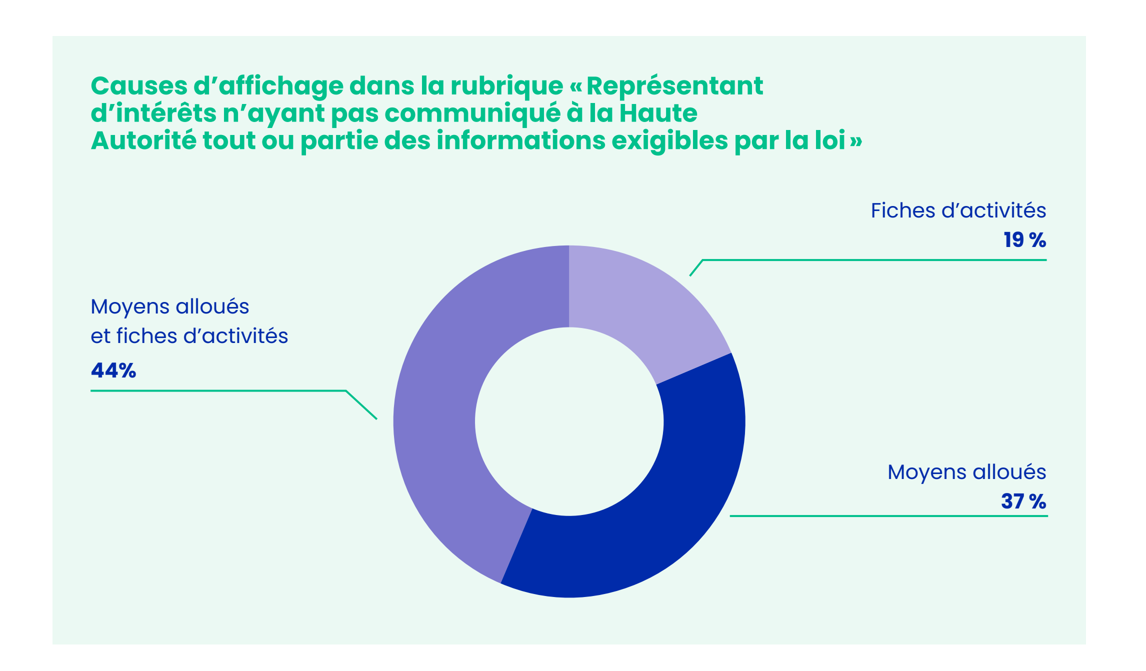
Ce contrôle a été en partie automatisé. La date limite de déclaration des activités était fixée au 30 avril pour les actions effectuées au second semestre 2017. La déclaration annuelle d'activités doit ensuite intervenir dans les trois mois suivant la clôture des comptes, délai qui est calculé automatiquement par le téléservice AGORA.

Les représentants d'intérêts se voient ainsi rappeler leur obligation de déclarer par un premier mail envoyé quinze jours avant la date butoir. Par la suite, si un représentant d'intérêts ne déclare pas ses activités (ou n'atteste pas ne pas en avoir effectuées), il est invité à régulariser sa situation par un premier mail de relance. Une semaine plus tard, s'il ne déclare toujours pas ses activités,

la Haute Autorité l'informe qu'il dispose d'un délai de quinze jours pour régulariser sa situation avant d'être inclus dans la catégorie des «*Représentants d'intérêts n'ayant pas communiqué à la Haute Autorité tout ou partie des informations exigibles par la loi*».

À l'expiration de ce nouveau délai, sans action de sa part, il est alors inclus dans cette liste, consultable sur le site internet de la Haute Autorité. Cette rubrique met publiquement en évidence les représentants d'intérêts qui ne sont pas en conformité avec leurs obligations déclaratives. Inspirée de la pratique du «*name and shame*» précisée dans l'encadré ci-joint, cette liste utilise le levier réputationnel pour infléchir le comportement des acteurs et les inciter à régulariser leur situation.

Le représentant d'intérêts peut à tout moment régulariser sa situation et être retiré de la liste. L'affichage en haut de la liste est fait de manière aléatoire. Entre le début de la mise en œuvre de cette liste et la fin de l'année 2018, 216 entités y sont apparues. À la fin de l'année 2018, une centaine d'entités environ y étaient encore. Le motif de cet affichage résulte de plusieurs causes: soit parce qu'il n'y a pas eu de publication des activités, soit parce qu'il n'y a pas eu mention des moyens alloués, soit une combinaison des deux.



Les responsables publics peuvent ainsi, en connaissance de cause, décider d'interrompre leurs relations avec les représentants d'intérêts affichés dans la catégorie «*Représentants d'intérêts n'ayant pas communiqué à la Haute Autorité tout ou partie des informations exigibles par la loi*». Ainsi, en plus du risque d'image, l'affichage public des représentants d'intérêts ne respectant pas leurs obligations pourrait avoir pour conséquence un frein à leur activité même, celle d'entrer en communication avec les responsables publics.

Le « *name and shame* »

Pratique d'origine anglo-saxonne, le « *name and shame* », ou « *nommer et faire honte* », consiste à révéler publiquement le nom d'une personne ou d'une entreprise, ayant commis des manquements à une législation en vigueur, dans le but de porter atteinte à sa réputation et de stigmatiser son comportement.

L'écho médiatique qui suit cette publication doit ainsi entraîner un coût réputationnel et/ou économique suffisamment important pour dissuader toute récidive et toute transgression future de la part d'entités similaires.

Au Royaume-Uni, l'administration fiscale publie sur son site internet une liste comprenant l'identité, les coordonnées et le montant des pénalités infligées aux contribuables fraudeurs. Au sein des organisations internationales, des « listes noires » répertorient les pays considérés comme des paradis fiscaux mettant en œuvre des pratiques opaques et déloyales.

Longtemps peu utilisée en France, cette pratique a été particulièrement médiatisée en 2017, lorsque le secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les hommes et les femmes a décidé de rendre publics les noms des entreprises qui avaient refusé de se rendre à un séminaire de sensibilisation sur l'égalité au travail.

D'autres dispositifs similaires ont par ailleurs été mis en œuvre. La diffusion de sanctions en matière de concurrence déloyale ou de fraude fiscale a été introduite comme peine complémentaire. Par ailleurs, depuis 2016, les amendes infligées par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes sont systématiquement publiées sur son site internet.

Certaines autorités administratives indépendantes ont également recours au « *name and shame* », en rendant publiques leurs délibérations portant sanction. C'est par exemple le cas de l'Autorité des marchés financiers pour les sociétés ne respectant pas les règles des codes de gouvernance ou encore de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Cependant, le « *name and shame* » est soumis à des restrictions. Ainsi, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution a décidé de ne pas publier une sanction si celle-ci est susceptible de causer un préjudice grave et disproportionné. C'est également la justification fournie, par le tribunal administratif de Paris, dans une décision de mars 2018, pour rejeter, au nom de l'atteinte à leur image publique, un recours demandant la divulgation des entreprises sanctionnées pour non-respect des lois régissant l'égalité salariale.

Le contrôle du contenu des déclarations d'activités

Dès 2017, la Haute Autorité avait annoncé qu'elle n'engagerait pas de mesures de sanction contre les premières déclarations d'activités, afin de ménager une période d'appropriation du registre par les différents acteurs. Elle ne sanctionnera donc pas une déclaration mal faite, ou comportant des omissions. En revanche, les actions déclarées pour l'année 2018 pourront faire l'objet de contrôles et de sanctions.

À cette fin, la Haute Autorité peut se faire communiquer toute information ou tout document nécessaire sans que le secret professionnel puisse lui être opposé. Dans certains cas, les contrôles pourront aussi se faire sur place dans les locaux professionnels.

En vue des contrôles, il est essentiel que les représentants d'intérêts conservent l'outil de *reporting* utilisé pour constituer les fiches d'activités et soient en mesure de justifier des éléments utilisés pour le remplir. Le décret prévoyant que les informations demeurent publiques pendant une durée de cinq ans, les contrôles pourront porter sur les actions déclarées sur ces cinq années.

La Haute Autorité demandera également des justifications quant à la non-déclaration d'une action (par exemple une démarche significative dont la Haute Autorité aurait eu connaissance et qui ne se retrouverait pas dans la déclaration).

Lors de la procédure de contrôle, la Haute Autorité prendra en compte la bonne foi du représentant d'intérêts dans ses différentes actions, tant de déclaration que dans ses réponses aux demandes. C'est pourquoi, il est conseillé aux représentants d'intérêts d'appliquer deux principes en vue des contrôles. Tout d'abord, en cas de doute sur le niveau de déclaration exigible, le représentant d'intérêts peut interroger la Haute Autorité par mail ou par téléphone. De plus, il est conseillé de laisser une trace écrite du raisonnement tenu qui a abouti à ne pas déclarer tel ou tel élément. Enfin, comme pour les responsables publics, les dépôts hors délais seront contrôlés en priorité.

Afin d'élaborer une procédure de contrôle la plus adaptée et la plus efficace possible, la Haute Autorité a sollicité d'autres autorités et administrations ayant des pouvoirs de contrôle comparables. Grâce à différents entretiens, elle a pu comparer les manières de mettre en œuvre des pouvoirs d'enquête administrative et en tirer quelques enseignements et bonnes pratiques. La Haute Autorité a rencontré cinq autorités administratives indépendantes[77], ainsi que les services de la Commission européenne. Les échanges, très riches, ont montré l'utilité de partager les savoir-faire et l'idée a germé de former un groupe de travail régulier sur les pratiques de contrôle.

Ces discussions ont également renforcé les doutes de la Haute Autorité quant à sa capacité effective à mener ces contrôles en comparant les moyens tant humains que juridiques à sa disposition

77. Agence de contrôle prudentiel et de résolution, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, Commission nationale de l'informatique et des libertés, Autorité des marchés financiers, Autorité de la concurrence.

avec ceux à la disposition des autorités administratives indépendantes similaires. Ainsi, avec seulement cinquante agents, la Haute Autorité dispose de bien moins d'agents que l'Autorité de la concurrence (187 agents[78]) ou que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (200 agents[79]). Les pouvoirs d'enquête de la Haute Autorité ne sont certes pas les mêmes que ceux de ces deux autorités, pour autant, des moyens humains suffisants sont nécessaires pour la mise en œuvre d'un contrôle efficace. Les premiers contrôles en 2019 permettront à la Haute Autorité d'évaluer ses besoins, en termes de moyens humains et financiers nécessaires à leur mise en œuvre.

De plus, la réflexion commune, tout comme les premières expériences de contrôle, ont permis de soulever quelques interrogations sur la pertinence des sanctions prévues par le législateur. En effet, les représentants d'intérêts qui ne se conforment pas à leurs obligations déclaratives sont susceptibles de s'exposer à une sanction pénale d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende[80]. Cette sanction est similaire à celle applicable en cas de non-respect des obligations déontologiques. Le montant maximal de ces amendes est multiplié par cinq lorsqu'il s'agit de personnes morales[81].

La portée de ce régime de sanction pénale est affaiblie par la difficulté à établir l'élément intentionnel de l'infraction. Les critères figurant dans les textes rendent complexe la qualification des actions de représentation d'intérêts, et la preuve de l'intention de ne pas déclarer est difficile à apporter.

En outre, le choix de la répression pénale n'est pas le plus adapté pour sanctionner les manquements à ce type de dispositif. Il implique, pour une non-communication d'information à la Haute Autorité, une procédure longue et lourde, pour aboutir, *in fine*, à une condamnation à une peine probablement perçue comme légère par celui qui la subit. L'effet dissuasif de ces sanctions est en conséquence limité. Le montant maximal des amendes encourues (75 000 € pour les personnes morales) demeure négligeable pour les grandes entreprises. Des peines privatives de liberté sont prévues par la loi mais la probabilité qu'elles soient prononcées reste faible.

Dès lors, un système de sanction administrative serait plus approprié, en permettant à la Haute Autorité d'apporter une réponse rapide et proportionnée aux manquements constatés. Plusieurs autorités administratives indépendantes en charge de la mise en œuvre de prérogatives de contrôle similaires possèdent déjà un tel régime de sanction. Le projet de loi « Sapin II », adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, prévoyait d'ailleurs de doter la Haute Autorité d'un tel pouvoir, mobilisable en cas de manquement réitéré aux obligations déclaratives et/ou déontologiques et de non-respect d'une mise en demeure. À l'issue de cette procédure, la Haute Autorité aurait pu prononcer une sanction pécuniaire d'un montant maximal de 50 000 €. Cette disposition a été abandonnée par la commission mixte paritaire qui s'est tenue à l'issue des premières lectures.

78. Source : rapport d'activité 2016 de l'Autorité de la concurrence.

79. Source : https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/effectifs-de-la-cnil/

80. En application de l'article 18-9 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

81. En application de l'article 131-38 du code pénal.

Pour mettre en place un tel pouvoir de sanction de la Haute Autorité, son organisation devrait être remaniée. Une commission des sanctions devrait être prévue. Au cours d'une procédure contradictoire et impartiale, cette dernière pourrait prononcer une sanction financière. Son montant devra être proportionné au manquement constaté et assez significatif pour être dissuasif, en accord avec la jurisprudence constitutionnelle[82]. À titre de comparaison, des autorités administratives indépendantes ont fait le choix, pour les personnes morales, d'infliger une sanction équivalente à un pourcentage du chiffre d'affaires annuel. Ce montant ne peut, par exemple, excéder 5% du chiffre d'affaires pour la Commission de régulation de l'énergie et 10% pour l'Autorité de la concurrence.

82. Conseil Constitutionnel, QPC n° 2015-489 du 14 octobre 2015 : « *le montant des sanctions fixées par la loi [doit être] suffisamment dissuasif pour remplir la fonction de prévention des infractions assignée à la punition* ».

Enfin, la sanction devrait être rendue publique sur le site internet de la Haute Autorité, afin d'être plus dissuasive.

Proposition n° 8 : En cas de défaut d'inscription au registre ou de manquements aux obligations déclaratives et déontologiques, passer d'un régime de sanction pénale à un régime de sanction administrative.

3.3 Vers un accompagnement et un contrôle déontologique

L'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013 énonce dix principes directeurs qui doivent orienter le comportement des représentants d'intérêts dans la pratique de leur métier[83].

83. Les représentants d'intérêts doivent par exemple s'abstenir de remettre des présents, dons ou avantages d'une valeur significative à un responsable public, de rémunérer un responsable public pour le faire intervenir dans un colloque, d'essayer d'obtenir des informations par des moyens frauduleux, ou encore de vendre les informations ou les documents qu'il obtient auprès d'un responsable public.

La diffusion des réflexes déontologiques au sein d'une entreprise, d'une institution, voire d'une branche d'activité, permet de neutraliser les risques pénal, réputationnel et déontologique. Une démarche déontologique permet de réaffirmer des valeurs communes et de préciser ensuite comment, concrètement, les mettre en œuvre dans le quotidien professionnel.

Les règles générales de l'article 18-5 ont ainsi vocation à être déclinées, et le texte prévoit d'ailleurs la possibilité d'adopter un décret en Conseil d'État, après avis public de la Haute Autorité. Ce décret n'a pas encore été publié. Sur la base de ce décret, la Haute Autorité pourrait préciser et adapter sa procédure de contrôle aux manquements déontologiques des représentants d'intérêts, qui peuvent également lui être signalés par des responsables publics ou des citoyens.

Proposition n° 9 : Publier le décret en Conseil d'État précisant les obligations déontologiques des représentants d'intérêts.

Partie III

Une mission étoffée de diffusion de la déontologie



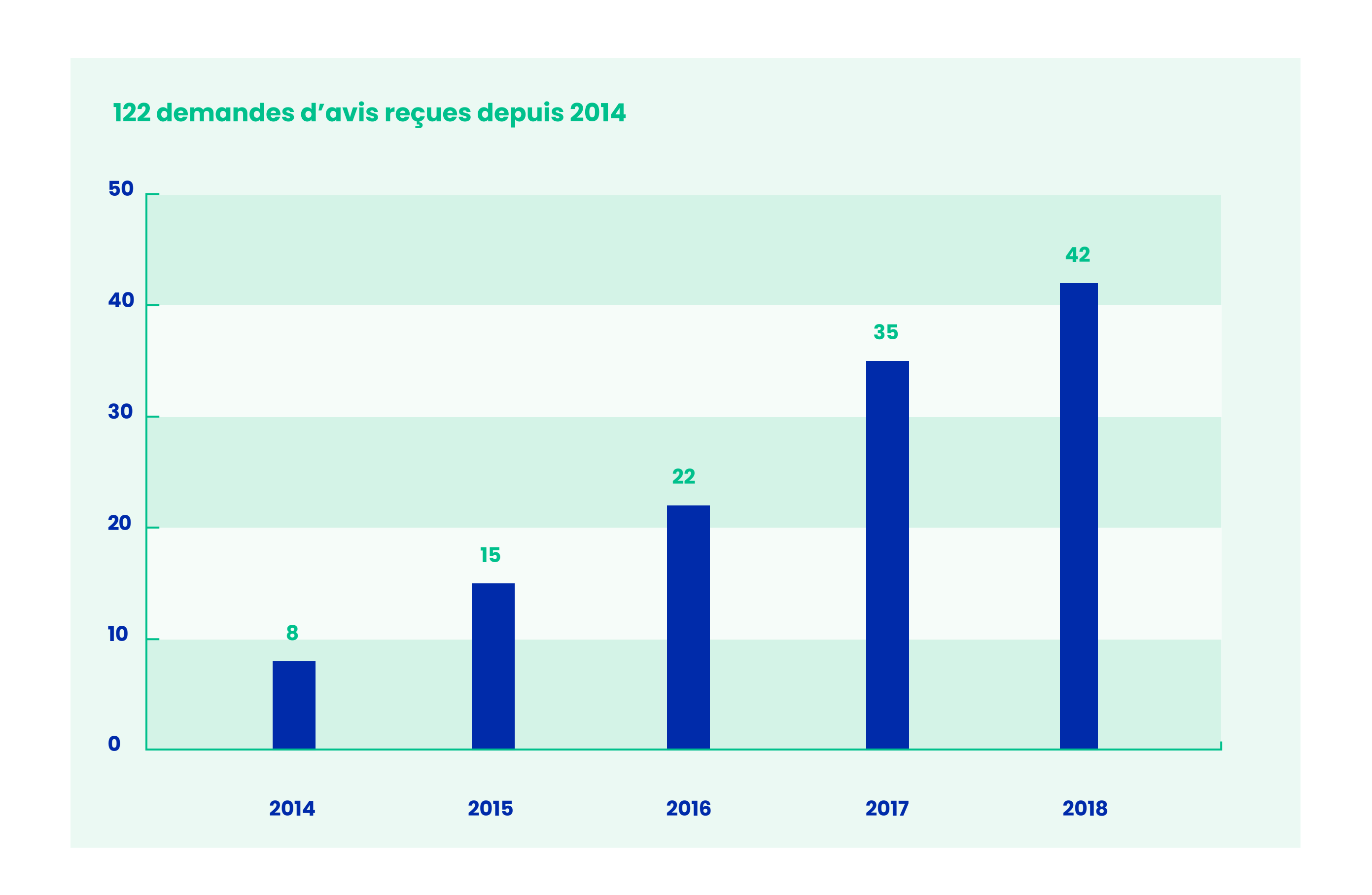
1. **Un conseil déontologique individuel stable**

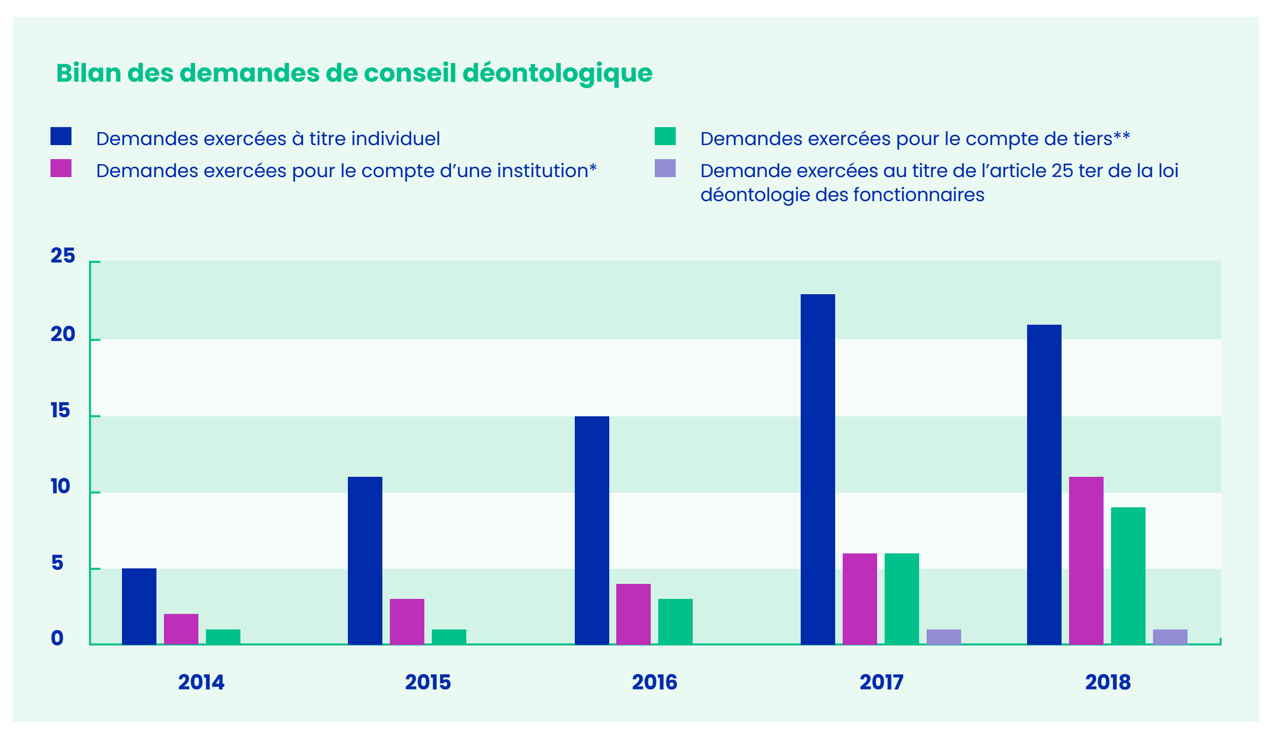
2. **Un accompagnement institutionnel étendu**

3. **La diffusion d’une culture de l’intégrité en France et à l’international**

Le développement d'une culture de l'intégrité implique non seulement des règles de contrôle et de transparence des responsables publics afin de garantir leur probité, mais également la diffusion de bonnes pratiques et d'un véritable réflexe déontologique dans l'action quotidienne des responsables publics.

La Haute Autorité s'inscrit pleinement dans cette dynamique en prodiguant des conseils déontologiques, individuels ou institutionnels. La hausse constante des demandes d'avis depuis 2014, encore vérifiable en 2018 avec 42 demandes reçues, dénote l'intérêt toujours mieux compris de cette possibilité offerte aux responsables publics.





* Demande soumise par un responsable public déclarant auprès de la Haute Autorité sur une question déontologie concernant l'ensemble de sa structure (par exemple: projet de charte de déontologie).

** Demande soumise par un responsable public déclarant auprès de la Haute Autorité sur une question déontologie concernant un tiers (par exemple: demande sur la situation d'une personne pressentie pour une nomination).

1. Un conseil déontologique individuel stable

La loi du 11 octobre 2013 a confié à la Haute Autorité une mission de conseil déontologique auprès des responsables publics tenus à déclaration auprès d'elle. Cette disposition innovante est la contrepartie des obligations, parfois lourdes, qui pèsent sur les responsables publics. Ils peuvent ainsi la solliciter sur toutes « *questions d'ordre déontologique qu'[ils] rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions*. »[84] Les avis rendus sont strictement confidentiels, destinés seulement à la personne ayant sollicité l'avis. Seul le demandeur peut, s'il le souhaite, apporter une publicité à l'avis rendu, à la condition de le publier dans son intégralité.

84. Article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

La Haute Autorité s'attache à répondre à ces demandes dans un délai raisonnable, afin que les mesures préventives ou les recommandations puissent être mises en œuvre le plus rapidement possible. Ainsi, en 2018, elle a en moyenne traité les demandes en 25,7 jours, délai calculé entre la réception du dossier complet et l'envoi de la réponse par la Haute Autorité. Le délai de 30 jours maximum, qui constitue l'un des indicateurs de performance fixés à la Haute Autorité par la loi de finances 2018[85], a donc été respecté.

85. Voir annexes budgétaires du programme n° 308, p.12.

Dès la réception d'une demande d'avis, les services de la Haute Autorité en examinent la recevabilité et à ce titre s'assurent, d'une part que le demandeur occupe une fonction ou un mandat qui l'oblige à déclarer auprès de la Haute Autorité, d'autre part que la question soumise entre dans la mission de conseil de la Haute Autorité. Parfois, des précisions sont sollicitées auprès du demandeur, afin d'instruire au mieux le dossier. Il faut ici rappeler que la Haute Autorité n'est pas compétente pour contrôler la compatibilité en cas de cumul d'activités des parlementaires, des membres du Gouvernement et des conseillers en cabinet ministériel. En effet cette compétence relève du bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat pour les premiers, du secrétariat général du Gouvernement pour les seconds.

Certains cas ne posent pas de difficulté déontologique particulière et sont facilement résolus au regard de la doctrine déjà élaborée par le collège de la Haute Autorité : par exemple, lorsque la situation soumise ne présente aucun risque de conflit d'intérêts ou bien un risque très facilement écarté, et déjà analysé par le passé par le collège. Dans cette situation, le président de la Haute Autorité répond directement à la demande par courrier. Cela s'est présenté 14 fois en 2018, soit un nombre très proche de l'année précédente (13 fois), sur des thèmes similaires à ceux des demandes qui font l'objet d'avis : activités bénévoles, activité professionnelle du conjoint.

En 2018, les sujets récurrents des saisines au titre de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 des années précédentes ont été confirmés :

- cumul de la fonction publique avec une activité bénévole ;
- activité professionnelle du conjoint ;
- cumul de la fonction publique avec une autre activité professionnelle (notamment de conseil ou activité artistique) ;
- participation aux organes dirigeants d'organismes publics ou privés.

Des sujets nouveaux ou peu présents auparavant ont également émergé:

- détention d'instruments financiers;
- risque lié aux activités professionnelles passées;
- activité professionnelle des ascendants.

L'avis de la Haute Autorité aborde deux questions. La première est celle du risque de prise illégale d'intérêts, incriminée par l'article 432-12 du code pénal. À partir des informations dont elle dispose, la Haute Autorité évalue ce risque et émet des recommandations destinées à prévenir ce risque.

La seconde question est l'appréciation par la Haute Autorité du risque de conflit d'intérêts. Au regard des critères dégagés par le collège, elle évalue la situation du demandeur et formule des recommandations adaptées. Plusieurs niveaux de précaution existent, en fonction de l'intensité du risque de conflit d'intérêts:

- mesures de publicité interne de l'intérêt: information de collègues, des autres ministres, des administrations concernées, etc.;
- mesures de déport;
- réorganisation de la fonction ou abandon de l'intérêt, en cas d'interférence forte.

Au-delà des recommandations individuelles ciblées, les avis sont un moyen pour la Haute Autorité de rappeler certaines obligations déontologiques générales et de participer ainsi à la diffusion du socle déontologique commun des hautes fonctions publiques.

Les saisines préalables à la nomination: une bonne pratique qui s'ancre

L'année 2017, année de renouvellement du Gouvernement, avait été propice aux saisines préalables à des nominations en cabinet ministériel. Quelques-unes ont également été reçues en 2018, de manière plus épisodique. L'article 20 est utilisé par les déclarants pour soumettre une demande relative à la situation de personnes pressenties pour une fonction publique.

En 2018, un changement de tendance sur la nature de ces saisines est à noter. La Haute Autorité a reçu plusieurs saisines préalables à la nomination de hauts fonctionnaires d'administration centrale. Cette pratique permet à la Haute Autorité d'évaluer le risque pénal, et surtout le risque de conflit d'intérêts si la personne venait à être nommée. La Haute Autorité a d'ailleurs fourni ces avis dans un

délai particulièrement court afin de ne pas retarder une éventuelle nomination, en moins de 10 jours à chaque fois. Elle formule donc des recommandations en amont de la nomination, qui peuvent être mises en œuvre dès l'entrée en fonction, sans même attendre le dépôt de la déclaration d'intérêts par la personne, qui dispose de deux mois pour le faire. Cette déclaration d'intérêts permet, le cas échéant, d'affiner les recommandations initiales.

Une deuxième saisine sur la situation d'un fonctionnaire

En 2017, la Haute Autorité avait reçu une première saisine d'un fonctionnaire sur le fondement de l'article 25 *ter* de la loi du 13 juillet 1983. Certains fonctionnaires doivent en effet fournir une déclaration d'intérêts à leur autorité de nomination avant leur nomination.

Depuis la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits des fonctionnaires, certaines nominations sont conditionnées à la transmission préalable d'une déclaration d'intérêts par la personne qu'il est envisagé de nommer à l'autorité de nomination. Les fonctionnaires concernés sont ceux qui sont particulièrement exposés au risque de conflit d'intérêts en raison de leur niveau de responsabilité ou de la nature de leur fonction. Les emplois concernés sont déterminés par décret[86] et, pour certains, précisés par arrêtés.

86. Décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

La disposition évoquée permet à l'autorité de nomination de saisir la Haute Autorité en cas de doute ou de difficulté survenant à l'examen de cette déclaration d'intérêts. Si la question posée à cette occasion peut être de même nature que celle posée lors des saisines préalables à la nomination au titre de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013, elle s'inscrit dans un cadre juridique distinct. En effet, les deux examens par la Haute Autorité envisagent le risque de conflit d'intérêts en cas de nomination. Néanmoins, dans le cadre de l'article 25 *ter* de la loi portant droits et obligations des fonctionnaires, l'autorité de nomination dispose déjà de la déclaration d'intérêts, qui est un préalable obligatoire à la nomination, alors que tel n'est pas le cas pour l'application de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013.

Cette possibilité semble encore peu connue des autorités de nomination concernées, car en 2018, la Haute Autorité a reçu une seule saisine à ce titre. Elle portait sur la situation d'un directeur de centre hospitalier universitaire également membre de conseil d'administration d'autres organismes du secteur hospitalier. Étant donné que ces organismes peuvent contracter des marchés avec le CHU concerné, l'avis s'est principalement concentré sur le risque de prise illégale d'intérêts et les recommandations de nature à l'écarter. De manière similaire aux avis rendus au titre de l'article 20, la deuxième partie de l'avis portait sur des recommandations déontologiques. Dans ce cas précis, les recommandations relatives à la prise illégale d'intérêts couvraient déjà largement la prévention du risque de conflit d'intérêts.

2. Un accompagnement institutionnel étendu

Le conseil déontologique individuel fourni aux déclarants qui la saisissent permet à la Haute Autorité d'informer sur les principes déontologiques et sur quelques bonnes pratiques. Néanmoins cela ne suffit pas pour véritablement diffuser une culture déontologique dans l'ensemble de la sphère publique. Afin d'avancer vers cet objectif, en 2018, la Haute Autorité a développé son action auprès d'institutions ou de collectivités territoriales, afin de former à la déontologie publique au niveau institutionnel. Cet accompagnement s'est fait tant dans le cadre de conseils fournis sur le fondement de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013, en particulier auprès des collectivités territoriales, que dans le cadre d'un dialogue nourri avec les référents déontologues, véritables interlocuteurs quotidiens des agents publics. La formation de ces référents déontologues, dont les nominations se sont accélérées en 2018, apparaît comme un enjeu majeur. Par ailleurs, ce sont l'expertise et les recommandations développées lors de ces saisines qui ont nourri le guide déontologique publié par la Haute Autorité au début de l'année 2019, détaillant chacun de ces points.

Un accompagnement renforcé auprès des collectivités territoriales

En 2018, la Haute Autorité a reçu onze saisines pour avis sur des projets de charte, de la part de collectivités territoriales ou de leurs opérateurs, soit une nette augmentation par rapport à l'année précédente (six saisines). Cela marque une appropriation du sujet. L'observation, faite en 2017, d'une meilleure appréhension de ces questions par les responsables de collectivités territoriales, est ainsi confirmée en 2018, et augure d'une véritable prise de conscience, dans les territoires, du rôle essentiel de la déontologie dans la conduite de l'action publique locale. Pour la première fois en 2018, la Haute Autorité a été saisie par une collectivité territoriale d'une charte de déontologie applicable uniquement à ses agents, et non à ses élus. Il est remarquable que le cadre déontologique des agents fasse également l'objet d'un travail particulier, et cette

démarche est à encourager. Certaines chartes sont communes aux élus et agents, et d'autres s'appliquent à la fois à la commune et à l'intercommunalité.

En 2018, la Haute Autorité s'est particulièrement tournée vers ces interlocuteurs issus de collectivités territoriales afin d'envisager le meilleur moyen de leur fournir une aide concrète visant à la mise en œuvre d'une politique déontologique dans leur région, département, commune ou établissement local, tant au niveau de l'action des élus que de celle des agents.

Élaboration d'un guide déontologique

L'un des principaux besoins qui ressort des entretiens ou des contacts pris avec les responsables publics locaux, en particulier avec les référents déontologues de collectivités territoriales, est de disposer d'outils pratiques, de conseils concrets pour mettre en place des mécanismes de prévention de la corruption et de prévention des conflits d'intérêts. De plus, dans le foisonnement des normes relatives à la déontologie, pouvoir utiliser un document complet et répertoriant les différents points semblait être une nécessité.

La Haute Autorité a souhaité mettre à disposition son expertise déontologique à travers une publication. Entendant le besoin exprimé par ses interlocuteurs, elle a choisi d'élaborer un guide, concret et pédagogique. Cette publication, disponible sur le site internet de la Haute Autorité depuis avril 2019, a pour objectif principal de fournir des éléments de référence pour les responsables publics, tant élus qu'agents publics, dans les collectivités territoriales et les administrations, qui souhaitent créer ou renouveler le dispositif déontologique de leur structure. Elle est utilisable par l'ensemble des acteurs publics, avec des déclinaisons de certaines parties en fonction de la nature de l'organisme et contient de nombreux focus sur les collectivités territoriales. Le guide est accompagné d'outils pratiques, également disponibles sur le site internet de la Haute Autorité.

Ce guide cherche à synthétiser des recommandations, à proposer des bonnes pratiques, et à signaler quelques écueils. La principale source des propositions se trouve chez les acteurs de la déontologie eux-mêmes. Des référents déontologues, des universitaires, des élus, des avocats ont ainsi accepté de rencontrer des représentants de la Haute Autorité, de fournir des documents, de témoigner de leur vision de ce champ nouveau, de leurs pratiques et de leurs difficultés. Une autre source a bien évidemment été la doctrine élaborée par le collège de la Haute Autorité.

La première partie du guide expose les procédures structurantes pour tout organisme public souhaitant renouveler ou créer son dispositif déontologique : établir une cartographie des risques, élaborer une charte de déontologie, instituer la fonction de référent déontologue. La seconde partie s'attache davantage au contenu,

et aux procédures plus spécifiques et sectorielles, comme celles de traitement des conflits d'intérêts, d'encadrement des cadeaux et invitations ou bien encore de l'usage des moyens octroyés aux élus et aux agents.

Accompagner les référents déontologues

La loi nº 2016-483 du 20 avril 2016 a créé pour les fonctionnaires et agents publics un «*droit de consulter un référent déontologue*» (article 28 *bis* modifié de la loi du 13 juillet 1983). En découle l'obligation légale pour les administrations et collectivités territoriales de se doter d'un référent déontologue, qui permet aux agents des trois fonctions publiques d'exercer ce nouveau droit. Les référents déontologues sont les relais privilégiés de la diffusion d'une culture de l'intégrité. En plus du guide déontologique, qui leur est prioritairement destiné, la Haute Autorité a souhaité proposer d'autres moyens[87] d'accompagnement de ces acteurs, qui se sentent parfois isolés au sein de leur administration.

87. Notamment une formation, détaillée ci-après.

Le décret nº 2017-519 du 10 avril 2017, s'il apporte quelques précisions, laisse aux administrations une très grande latitude dans la mise en place de leur référent déontologue, qui peut revêtir une forme individuelle ou collégiale, être une fonction à temps plein ou cumulée avec d'autres, par exemple celle de référent laïcité.

Le guide propose des pistes et fournit des conseils permettant aux collectivités d'adapter la structure et l'activité du référent déontologue à leurs spécificités. Pour être en mesure d'exercer ses pouvoirs, cette institution nouvelle devra être dotée de moyens appropriés et bénéficier d'un soutien hiérarchique.

Formaliser la place du référent déontologue dans la sphère publique

Figure nouvelle, il est parfois difficile pour les élus et les responsables d'administration, d'appréhender le rôle et le profil du référent déontologue.

Signe fort que les collectivités territoriales se préoccupent toujours davantage de ce sujet, le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale a ajouté en octobre 2018 la fiche métier «*référent déontologue*»[88]. Cette première fiche identifie les activités du déontologue: conseil déontologique; identification et évaluation des situations potentielles de non-respect des droits et obligations des agents publics et des risques juridiques afférents; conception de dispositifs de prévention et mise en place de formations internes. Elle souligne également les savoir-faire attendus, telles que la discrétion, ou encore des exigences de connaissances juridiques.

88. https://bit.ly/2TZqHtz

À l'instar de cet exemple, des fiches métiers « référents déontologues » pourraient être élaborées et publiées dans le répertoire des métiers interministériels de l'État et dans le répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière[89]. Ces répertoires, comme celui des métiers de la fonction publique territoriale, constitueraient d'excellents outils pour accroitre la visibilité de la fonction de référent déontologue et de ses missions, ainsi que pour assurer une cohérence de la fonction au sein de la sphère publique.

89. https://bit.ly/2M1Bw7g

Proposition n° 10 : Inscrire, comme cela a été fait pour la fonction publique territoriale, le référent déontologue dans les répertoires des métiers des fonctions publiques de l'État et hospitalière, afin de caractériser les compétences attendues et les moyens à donner à cette nouvelle figure de la fonction publique.

Premières étapes de la constitution du réseau des déontologues de la sphère publique

Les référents déontologues formulent eux-mêmes le besoin de disposer d'un espace de discussion avec leurs pairs, un espace d'échange et de retour d'expérience, ainsi que d'un réseau qui permette de bénéficier de l'intelligence collective. Le débat entre homologues est de nature à permettre à chacun d'avancer dans sa réflexion et de sortir de l'isolement parfois ressenti devant des situations complexes.

Les référents déontologues apparaissent ainsi comme les interlocuteurs naturels de la Haute Autorité pour la mission de diffusion de la transparence et de l'intégrité publiques.

Pour toutes ces raisons, la Haute Autorité a pris l'initiative d'organiser une première rencontre des déontologues des collectivités territoriales, en mai 2018, au Sénat. Cette journée a été riche d'enseignements pour l'institution, les interventions faites lui ayant permis d'avoir une vision plus complète des difficultés les plus souvent rencontrées dans les collectivités locales. La première table ronde a permis de constater la diversité des profils des déontologues (professeur de droit à Strasbourg, formation collégiale en Ile-de-France et à Dunkerque, etc.). Les témoignages ont concordé dans le sens d'une certaine méconnaissance du déontologue et de son rôle, et ont rappelé le besoin d'un long travail de pédagogie, avec les élus, les agents et les représentants du personnel.

Pour impulser une dynamique, permettre les collaborations et les contacts et fournir des outils pratiques, comme elle a commencé à le faire avec son guide déontologique ou sa veille juridique bimensuelle[90], la Haute Autorité propose d'animer ce réseau, de fournir une expertise, de mettre en relation les référents déontologues et de leur apporter une aide concrète via des documents utiles. Elle prévoit pour cela de développer un espace dédié sur son site internet. Elle œuvrera en ce sens en 2019.

90. Voir paragraphe « Une information soutenue des citoyens » dans la présente partie.

Former les référents déontologues

La question de la formation du référent déontologue est un enjeu important, sa compétence conditionnant en partie la qualité des actions qu'il peut entreprendre et des conseils qu'il donne. Tous ne sont pas formés à la prévention des conflits d'intérêts, mission essentielle du référent déontologue, ou à d'autres risques juridiques. C'est pourquoi il semble particulièrement pertinent de développer une offre de formation continue qui leur soit destinée.

Les formations aujourd'hui existantes sont encore balbutiantes. L'heureuse initiative du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), dont la première journée de formation à destination des référents déontologues des collectivités locales s'est tenue en septembre 2018, est à saluer. Son succès montre qu'elle a répondu à un vrai besoin.

De manière complémentaire à cette offre, ou à celles qui pourraient être développées par d'autres organismes de formation, la Haute Autorité a commencé à proposer des sessions de formation ponctuelles.

En octobre 2018, une journée de formation a été organisée à destination des déontologues nommés au sein des opérateurs de la ville de Paris, ou des personnes en charge de cette question. Ces opérateurs agissent dans un même contexte, leur actionnaire principal étant la ville de Paris. Par leur statut spécifique, leur taille réduite, et les profils retenus pour exercer la fonction de déontologue, ces opérateurs rencontrent des difficultés communes, distinctes de celles d'une administration ou d'une collectivité.

Cette journée était aussi, pour la Haute Autorité, un moyen de tester quelques outils de formation des déontologues, dans la perspective d'élaborer un véritable programme de formation pour les référents déontologues. Une telle formation pourrait être régulièrement organisée, en fonction des demandes et besoins des référents déontologues, en l'adaptant en fonction de la structure (collectivité ; administration centrale par exemple). La Haute Autorité envisage également d'engager une réflexion sur l'intérêt de délivrer un label aux personnes l'ayant suivie.

À terme, cette formation permettrait à la Haute Autorité de fournir une proposition reconnue et fiable pour les référents déontologues. Plusieurs niveaux pourraient être élaborés en fonction des profils des personnes ou de leur expérience dans la fonction.

Proposition n° 11 : Créer un programme de formation des référents déontologues.

---

3. La diffusion d’une culture de l’intégrité en France et à l’international

Consciente du rôle majeur joué par la pédagogie sur le long terme pour parvenir à une évolution des pratiques des responsables publics mais également des citoyens, la Haute Autorité s’attache à diffuser les principes déontologiques et les bonnes pratiques au sein de différentes sphères, que ce soit auprès du grand public, du monde universitaire, ou bien encore des écoles de service public (ENA, ENM, etc.).

Une information soutenue des citoyens

Le site internet de la Haute Autorité fait l’objet d’une attention particulière, car il permet non seulement d’accéder aux déclarations des responsables publics et au registre des représentants d’intérêts, mais également de présenter de manière claire et accessible les missions de la Haute Autorité, ses objectifs ainsi que ses actualités. En 2018, le site internet a comptabilisé 1 527 167 pages vues, par 286 200 visiteurs uniques[91]. Ainsi, la Haute Autorité diffuse une veille juridique bimensuelle sur les questions de transparence, de déontologie, de probité et de lutte contre la corruption, qui couvre à la fois le champ doctrinal et jurisprudentiel.

91. Ce chiffre compte le nombre de personnes différentes consultant le site internet, quel que soit le nombre de pages visionnées par chaque personne.

La Haute Autorité utilise également les réseaux sociaux pour diffuser plus largement certaines informations ou actualités pertinentes. Ce moyen de diffusion connaît une croissance continue, le nombre d’abonnés ayant augmenté continûment en 2018. La page LinkedIn de la Haute Autorité a connu une hausse de 607 abonnés, atteignant un total de 1 394 abonnés et le compte Twitter une augmentation de 1 212 abonnés, atteignant un total de 6 112 abonnés.

Par ailleurs, la Haute Autorité entretient des liens particuliers avec certaines organisations de la société civile : sur le fondement de l’article 20 de la loi du 11 octobre 2013, la Haute Autorité peut délivrer un agrément à des associations qui luttent contre la corruption.

Transparency international France est agréée jusqu'en mai 2020. L'agrément d'Anticor, quant à lui, a expiré en janvier 2019 et l'association n'a pas renouvelé sa demande. L'agrément permet à l'association de saisir la Haute Autorité si elle a connaissance de manquements à la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Peu de signalements ont été transmis à la Haute Autorité par ces associations, seulement 5 en 2018 (deux en 2017).

Des liens renforcés avec le monde universitaire

Dans le cadre de sa mission de promotion de la transparence et de l'éthique publiques, la Haute Autorité s'attache à animer le débat public, et notamment universitaire, sur ces sujets, en présentant ses missions et propositions, et en apportant un regard praticien qui vient nourrir le dialogue avec les chercheurs et universitaires qui réfléchissent aux enjeux qu'elle traite. Ses actions se répartissent entre des interventions lors de colloques ou conférences publiques, et des actions de formation plus ciblées auprès des étudiants.

Ainsi, des agents de la Haute Autorité ont participé, en 2018, à 42 colloques ou présentations (Bordeaux, Toulouse, Lille, Amiens, etc.).

La Haute Autorité a été particulièrement sollicitée pour présenter le registre des représentants d'intérêts et ses enjeux, le monde universitaire s'emparant progressivement de cette question du lobbying et de son encadrement, comme au Sénat, lors du colloque organisé le 26 octobre 2018 par l'Observatoire de l'éthique publique. Mais les praticiens du secteur ont également coordonné des présentations dans une optique plus pratique, d'information sur les obligations des représentants d'intérêts.

Enfin, des agents de la Haute Autorité sont, pour la première fois cette année, régulièrement intervenus au sein de masters de droit ou d'affaires publiques, dans onze établissements : universités, instituts d'études politiques ou bien encore écoles de communication. Ils ont ainsi proposé des présentations théoriques et des cas pratiques, afin de familiariser et de sensibiliser les futurs praticiens du secteur aux enjeux déontologiques.

Toujours dans l'idée de contribuer au débat public, des agents de la Haute Autorité ont publié des contributions, souvent afin de développer une réflexion présentée lors d'un colloque. Ces publications s'adressent davantage à un public connaisseur, en particulier issu du monde juridique, mais certaines sont également abordables pour le grand public. Un article sur la transparence comme outil de prévention des conflits d'intérêts dans le secteur de la santé[92] a été publié, ainsi qu'un article sur l'encadrement des représentants d'intérêts comme nouvel enjeu de compliance pour les entreprises[93].

92. « La transparence : un outil au service de la prévention des conflits d'intérêts dans le secteur de la santé », David Ginocchi, Actes du colloque de l'Association française de droit de la santé du 13 mars 2018, *Revue de droit sanitaire et social*, Dalloz, août 2018.

93. *Revue du GRASCO* n° 24, octobre 2018

Enfin, la Haute Autorité a poursuivi et renforcé sa collaboration avec les écoles de service public, afin de diffuser les réflexes déontologiques dès la formation initiale. L'acquisition de cette « compétence » qu'est la déontologie se travaille également tout au long de la carrière publique, c'est pourquoi des agents de la Haute Autorité sont également intervenus dans le cadre des formations continues proposées tant par l'École nationale d'administration (ENA) que par l'École nationale de la magistrature (ENM). Soit, au total, huit interventions en 2018 au sein de ces écoles, dont une session commune entre les étudiants de l'ENA et ceux de l'Institut national des études territoriales (INET).

Il est à noter qu'une part importante des interventions dans le cadre de l'ENA a été faite auprès de fonctionnaires ou de magistrats étrangers, et l'une auprès des collaborateurs parlementaires (Assemblée nationale et Sénat). La Haute Autorité a également commencé à nouer quelques liens avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Signature d'une convention de partenariat avec l'École nationale de la magistrature

Olivier Leurent, directeur de l'École nationale de la magistrature et Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ont signé, le 11 septembre 2018, une convention de partenariat.

La signature de cette convention marque la volonté réciproque des deux institutions de poursuivre et de renforcer leur collaboration, axée autour d'une volonté commune de promouvoir la déontologie et de diffuser une culture de l'intégrité au sein de la sphère publique.

Cette convention permet aux représentants de la Haute Autorité de participer à des actions de formation ponctuelles organisées par l'ENM, afin de présenter son activité, tant sur le volet responsables publics que sur le volet représentants d'intérêts. De plus, la Haute Autorité accueille dès 2019 les magistrats et auditeurs de justice qui souhaitent effectuer un stage au sein de l'institution afin de se familiariser avec ses missions, et d'acquérir des connaissances précises sur son fonctionnement. Les agents de la Haute Autorité peuvent par ailleurs accéder aux formations dispensées par l'ENM dans le cadre de son programme de formation continue.

Une Autorité de référence pour la transparence et l'éthique publiques sur la scène internationale

Depuis cinq ans, la Haute Autorité mène de nombreuses actions au niveau international ayant pour objet de partager et d'apporter son expérience au sein d'organisations internationales, et auprès d'États ou d'institutions qui sollicitent son aide dans l'élaboration ou l'amélioration de dispositifs de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité publique. Elle est aujourd'hui bien identifiée comme un point de contact sur toutes les questions d'intégrité par les institutions européennes et internationales. Son activité sur ce plan s'est renforcée et développée au cours de l'année 2018.

Elle est régulièrement contactée par les autorités françaises ou des organisations internationales pour participer à des évaluations de pays ou d'institutions en matière de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité. En 2018, la Haute Autorité a été particulièrement sollicitée. Ainsi, elle a participé à pas moins de 23 conférences internationales ou multilatérales, en plus de 7 colloques bilatéraux.

2018 a été une année d'évaluation de la France par les Nations Unies sur la mise en œuvre de deux chapitres de la Convention des Nations Unies contre la corruption, dite Convention de Mérida. La Haute Autorité a ainsi répondu aux sollicitations de documents ou d'informations formulées par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), dans le cadre de cette évaluation. La Haute Autorité est également amenée à représenter la France au sein du groupe «*Prévention de la corruption*» des Nations Unies sur les sujets relevant de sa compétence, aux côtés des autres institutions françaises compétentes dans ce domaine, comme le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Haute Autorité prend part aux discussions sur la mise en place d'indicateurs et d'une boîte à outils au sein du groupe des hauts responsables de l'intégrité publique, qui avait notamment travaillé sur la recommandation de l'OCDE relative à l'intégrité publique adoptée en 2017. Ces travaux nourrissent le forum annuel mondial anticorruption et intégrité de l'OCDE. Enfin, la Haute Autorité a été invitée à participer, les 15 et 16 octobre 2018, à la conférence de haut niveau du Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) et du ministère de la justice croate, intitulée «*Renforcer la transparence et la redevabilité pour assurer l'intégrité*: *Unis contre la corruption*». Le GRECO est l'organe anticorruption du Conseil de l'Europe chargé de veiller au respect des normes anticorruption de l'organisation au sein de ses 49 États membres. Ce panel a été l'occasion de revenir sur les expériences de réseaux anticorruption ou sur les sujets relatifs à l'intégrité comme l'EPAC (*European partners against corruption*) ou le Réseau pour l'intégrité.

En sus des activités dans le cadre des organisations internationales, la Haute Autorité a été amenée à contribuer à la collaboration multilatérale française dans le cadre du G20. En 2018, la co-présidence franco-argentine du G20 a permis l'adoption de Principes de haut niveau pour la prévention des conflits d'intérêts. La Haute Autorité a été sollicitée pour apporter son expertise en matière de prévention des conflits d'intérêts, de conseil déontologique et de promotion de l'intégrité, notamment à travers sa participation au groupe de travail anticorruption mais aussi par l'animation de deux des cinq tables rondes qui se sont tenues au sein de l'événement parallèle au G20 en mars 2018. La première session a porté sur les principaux risques de corruption au sein des entreprises publiques et a permis d'analyser les spécificités des entreprises publiques face à ces enjeux. La seconde a permis d'aborder les pratiques qui permettent de prévenir et gérer les risques et de promouvoir une culture d'intégrité au sein des entreprises publiques.

Ces différentes organisations, ainsi que la Commission européenne et le Conseil de l'Europe, financent des projets de coopération ou des missions d'expertises auxquelles la Haute Autorité a régulièrement pris part en 2018. Ainsi, un expert de la Haute Autorité a participé à un atelier TAIEX (Assistance technique et échange d'informations) sur la transparence et la bonne gouvernance au Liban. TAIEX est un instrument de la Commission européenne qui permet l'organisation de séminaires et conférences dans des pays du voisinage de l'Union européenne, mais aussi de visites d'études auprès de pays et d'institutions des États membres de l'UE et de missions d'expertise auprès des pays et institutions bénéficiaires.

De plus, la Haute Autorité a poursuivi ses actions de coopération bilatérale. La Haute Autorité a ainsi reçu une vingtaine de délégations venant de pays très divers[94], mais ayant tous en commun un projet de législation, de politique publique, ou d'amélioration de dispositifs nationaux entrant dans le champ de la Haute Autorité. Elle leur présente alors ses missions selon l'angle le plus adapté à leur besoin.

Enfin, la Haute Autorité accueille régulièrement des personnalités étrangères dans le cadre du programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, 5 en 2018. Par exemple en octobre 2018, l'administrateur général de la plateforme de jeunesse Balai Citoyen, une organisation de la société civile qui fédère 148 associations présentes sur tout le territoire guinéen, a été reçu.

Par ailleurs, la Haute Autorité élabore une newsletter mensuelle sur l'actualité internationale de la corruption, de la transparence et de l'intégrité publiques. Cette lettre internationale, diffusée en anglais et en français sur le site internet de la Haute Autorité et ses réseaux sociaux connaît un succès certain avec plus de 150 abonnés francophones et près de 300 abonnés anglophones.

94. Par ordre chronologique de réception des délégations : les Seychelles, l'Algérie, le Koweït, le Québec, le Brésil, l'Espagne, la République du Congo, l'Albanie, le Maroc, le Mexique, la Colombie, la Corée du Sud, le Vietnam, la Côte d'Ivoire, la Roumanie, la Guinée, le Paraguay.

Partenariat pour un Gouvernement Ouvert : des engagements renouvelés

Dans le cadre de sa participation à l'*Open Government Partnership*[95] (OGP – Partenariat pour un Gouvernement ouvert), la France a présenté, mardi 3 avril 2018, son « Plan d'action national pour une action publique transparente et collaborative » portant sur la période 2018-2020, dans la continuité de ses engagements pour la période 2015-2017.

Ce plan d'action comporte 21 engagements pris par 13 ministères, 3 agences gouvernementales, la Cour des comptes et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Ces engagements sont organisés autour de 5 axes :

- la transparence de la vie publique ;
- l'ouverture des ressources numériques, contribution citoyenne et innovation ouverte ;
- des démarches de participation renforcées ;
- le gouvernement ouvert au service des enjeux mondiaux de notre siècle, développement, environnement et science ;
- l'ouverture des juridictions et des autorités administratives indépendantes.

Dans le prolongement de sa contribution au premier plan d'action, la Haute Autorité a pris part à l'élaboration de ce deuxième plan à travers deux engagements portant l'un, sur les déclarations des responsables publics et l'autre, sur le répertoire numérique des représentants d'intérêts.

Comme elle s'y est engagée dans le plan d'action 2015-2017, la Haute Autorité publie désormais, au format .XML sous la licence ouverte, le contenu des déclarations d'intérêts et de patrimoine des responsables publics.

Face aux défis liés à l'appropriation, par les citoyens, des informations contenues dans les déclarations, la Haute Autorité entend d'une part, enrichir les données publiées et d'autre part, stimuler et encourager leur exploitation. Ainsi, la Haute Autorité s'est engagée à développer des outils de data-visualisation et à produire des premières analyses susceptibles de susciter l'intérêt du public pour ces matières complexes.

Le second engagement de la Haute Autorité dans le cadre de l'OGP vise à assurer une plus grande transparence des activités des représentants d'intérêts.

95. www.opengovpartnership.org

Comme le prévoit la loi, la Haute Autorité permet à tout citoyen de consulter, sur son site, en *open data*, les données relatives à l'identité des représentants d'intérêts et les informations relatives aux actions de représentation d'intérêts menées chaque année. Comme elle l'a fait en mai 2017 pour les données des déclarations des responsables publics, la Haute Autorité entend mener une réflexion collective, associant la société civile, autour des leviers d'enrichissement des données et leurs perspectives de réutilisation.

Dès 2018, elle a commencé à associer la société civile à ces travaux, à travers notamment l'organisation d'un forum «*Open d'État*», en partenariat avec Étalab, Datactivist, et l'agence Vraiment Vraiment.

Cet événement, organisé en mai 2018, a rassemblé des participants aux profils variés (journalistes, développeurs, chercheurs, agents publics etc.) autour de l'enjeu majeur que constitue l'appropriation, par les citoyens, du répertoire des représentants d'intérêts.

Entre juillet 2017 et l'organisation de l'événement, une quantité importante de données a été collectée et publiée, en *open data*. La deuxième édition du forum visait à rechercher des pistes concrètes de valorisation de ces données relatives à l'identité et aux activités des représentants d'intérêts.

Deux ateliers pour définir des cas d'usages et proposer des exemples de data-visualisation ont été proposés. Prochainement, la Haute Autorité facilitera l'exploitation et l'enrichissement du répertoire des représentants d'intérêts à travers la mise à disposition du code source de celui-ci.

Réseau pour l'intégrité: une année riche en événements, achevée par l'élection de la Haute Autorité à la présidence du Réseau

Le Réseau pour l'intégrité, lancé à la fin de l'année 2016 notamment à l'initiative de la Haute Autorité, a vu ses activités se développer et sa reconnaissance internationale se renforcer en 2018. En effet, les membres du Réseau ont pu organiser des tables-rondes lors d'événements majeurs, tel que le forum pour l'intégrité de l'OCDE en mars 2018, le Sommet mondial du Partenariat pour un Gouvernement ouvert en juillet 2018 ou bien encore la Conférence Internationale Anticorruption à Copenhague en octobre 2018. En outre, le Réseau a tenu une séance plénière à la fin de l'année 2018, tirant un bilan de la présidence par l'INAI, institution mexicaine, et dessinant les perspectives de la présidence de la Haute Autorité pour les deux prochaines années.

Le Réseau pour l'intégrité regroupe actuellement quatorze institutions de quatorze pays[96] répartis sur quatre continents et cherche à promouvoir l'intégrité aux échelons nationaux et internationaux. Deux autres institutions ont reçu le statut d'observateurs depuis le mois de novembre 2018[97]. Malgré leurs traditions juridiques différentes, elles partagent toutes des valeurs communes et exercent des missions relatives à la transparence, à l'éthique et à l'intégrité des responsables publics. Elles exercent toutes leurs compétences sans recevoir d'instruction de la part du pouvoir politique et ont un statut non juridictionnel.

Afin de promouvoir l'intégrité, le Réseau s'est donné plusieurs objectifs dont celui de faciliter les échanges d'informations et de bonnes pratiques entre ses membres. Ces échanges sont favorisés par les similitudes qui existent, en termes d'objectifs et de missions, entre les différentes institutions.

Le Réseau pour l'intégrité a organisé les 29 et 30 mars 2018 à Paris, un atelier relatif aux outils numériques au service de la promotion et du contrôle de l'intégrité publique, avec le soutien de l'OCDE à l'occasion de la Semaine de l'intégrité 2018. Cet atelier a permis de regrouper une quinzaine d'institutions ainsi que des experts des organisations internationales pour partager des expériences concrètes dans le développement et l'utilisation d'outils numériques pour collecter, contrôler et publier des données relatives à l'intégrité dans le secteur public. Il ressort notamment des présentations relatives aux outils de télédéclaration que ceux-ci ont permis la collecte de données de meilleure qualité et une amélioration de la conformité aux obligations déclaratives.

Dans le prolongement de cette première réflexion sur les outils numériques au service de l'intégrité, sept institutions membres du Réseau pour l'intégrité ont participé au Sommet mondial du Partenariat pour un Gouvernement ouvert (PGO) organisé par la co-présidence géorgienne du PGO, en proposant une session portant sur « *publication et réutilisation des données ouvertes pour renforcer l'intégrité dans le secteur public* », co-organisée avec la Commission pour l'intégrité et la transparence administrative du Chili. La session a attiré une quarantaine de personnes.

La participation du Réseau à la Conférence internationale anticorruption, qui a réuni 1 500 représentants issus des secteurs public et privé, mais aussi de la société civile et des organisations internationales, s'est inscrite dans une thématique un peu différente, un peu plus globale. En effet, le Réseau a co-organisé un panel avec la Banque mondiale au sein d'une session sur « *la promotion d'institutions transparentes et redevables à tous les niveaux* », qui avait notamment pour objectif de partager des projets et expériences innovants visant à promouvoir la transparence, l'éthique et l'intégrité dans le secteur public.

96 . Arménie, Côte d'Ivoire, Croatie, France, Géorgie, Grèce, Lettonie, Mexique, Pérou, Corée, Moldavie, Roumanie, Ukraine et Sénégal.

97 . La commission des standards de la fonction publique d'Irlande et l'Institut pour l'accès à l'information publique du Salvador.

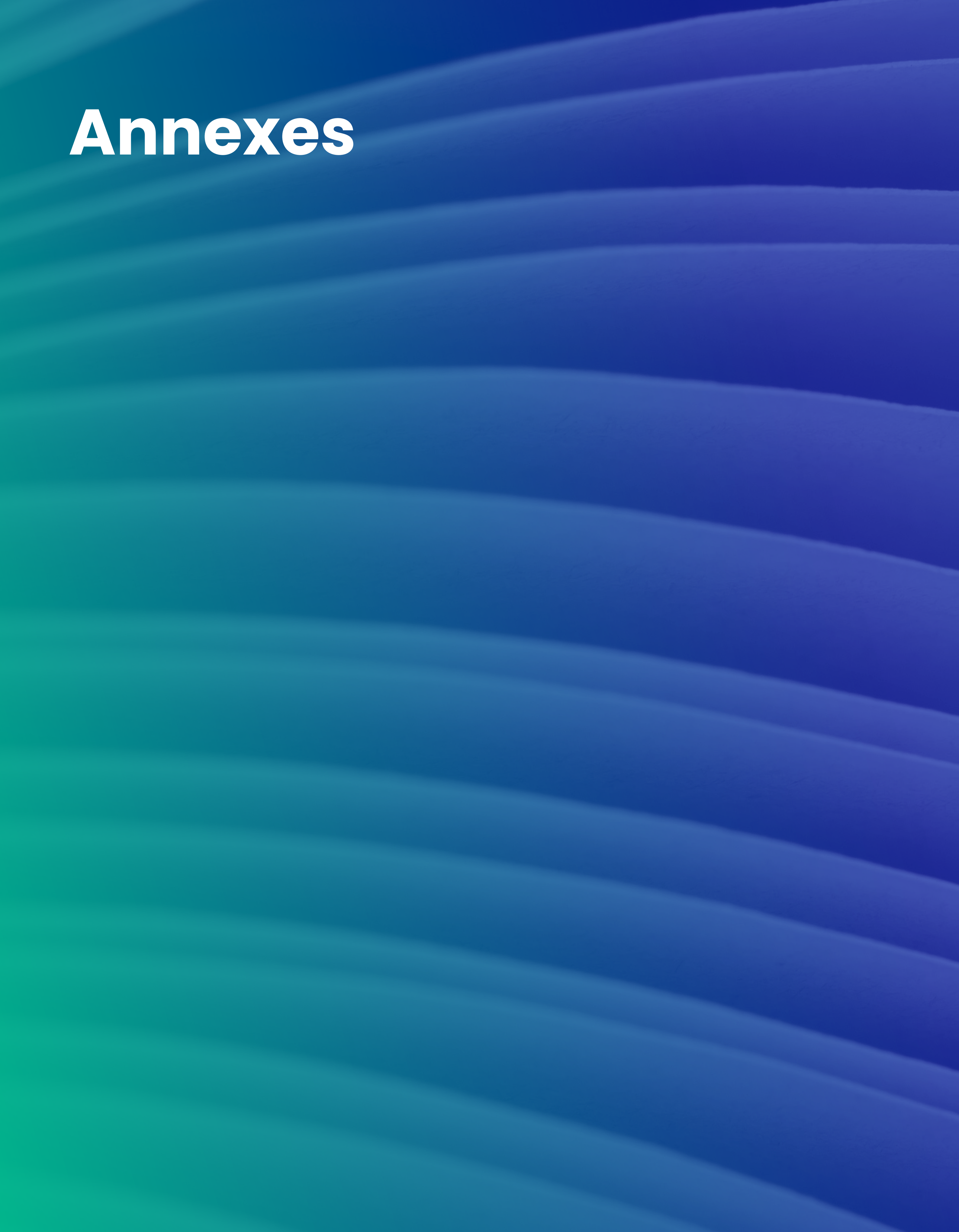
Depuis le lancement du Réseau pour l'intégrité, sa présidence était assurée par l'INAI et le secrétariat permanent par la Haute Autorité. Conformément aux statuts, la présidence mexicaine s'est achevée à la fin de l'année 2018, au bout de deux ans. C'est pourquoi l'ensemble des membres du Réseau pour l'intégrité s'est réuni à Mexico, pour une session plénière de deux jours. Ces journées ont été l'occasion d'un premier bilan des activités du Réseau, notamment des groupes de travail portant sur des thématiques précises :

- promouvoir l'éthique dans le secteur public ;
- outils numériques et *open data* pour promouvoir la transparence de la vie publique ;
- promouvoir le partage des bonnes pratiques dans la lutte contre la corruption.

L'utilité du Réseau a été rappelée, alors que l'opacité plane encore bien souvent sur la prise de décision des responsables publics.

En prenant la présidence, la Haute Autorité a présenté ses orientations pour les deux années à venir, conjointement avec l'ANI, institution roumaine assurant la vice-présidence. Ces perspectives s'inscrivent dans le prolongement des résultats obtenus, des évolutions et des actions en cours. Les objectifs de renforcement de la visibilité et de la crédibilité du Réseau, tant avec de nouvelles adhésions ou de nouveaux observateurs qu'en proposant sa participation à d'autres événements internationaux, ont été fixés. La diffusion des travaux réalisés par le Réseau et en particulier les groupes de travail sera la plus large possible.

La conférence s'est conclue sur le rôle du Réseau comme un instrument permettant à ses membres de se prononcer d'une voix plus forte ou de partager un point de vue commun avec les organisations internationales et de la société civile, afin de participer, à tous les niveaux, à l'ancrage d'une culture d'intégrité dans la vie publique.



Annexes

Liste des annexes

Annexe 1 :
Tableau récapitulatif des responsables publics soumis au contrôle de la Haute Autorité au titre de leurs obligations déclaratives

	Déclarations d'intérêts	
	Contrôle	Publication
Membres du Gouvernement	✓	hatvp.fr
Députés et sénateurs	✓	hatvp.fr
Membres de l'organe chargé de la déontologie parlementaire dans chaque assemblée	✓	✗
Les représentants français au Parlement européen	✓	hatvp.fr
Les membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM)	✗	✗
Les membres des cabinets ministériels, les collaborateurs du Président de la République, du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat	✓	✗
Les membres du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	✓	hatvp.fr
Les membres des collèges et, le cas échéant, les membres des commissions investies de pouvoirs de sanction, ainsi que les directeurs généraux et secrétaires généraux et leurs adjoints, des autorités administratives et publiques indépendantes et des organismes listés à l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013	✓	✗
Les personnes occupant un emploi à la décision du Gouvernement pour lequel elles ont été désignées en conseil des ministres	✓	✗
Les présidents de conseil régional et les conseillers régionaux titulaires d'une délégation de signature ou de fonction	✓	hatvp.fr
Les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinets des présidents de conseil régional	✓	✗

NB : Ce tableau exhaustif récapitule les obligations déclaratives auxquelles sont soumis les responsables publics relevant du champ de compétence de la Haute Autorité. Il n'inclut pas les obligations et contrôles relevant d'autres autorités.

Déclarations de situation patrimoniale		**Contrôle de la reconversion professionnelle dans le secteur privé à l'issue des fonctions ou mandats publics**	**Contrôle de la gestion sans droit de regard des instruments financiers**
Contrôle	**Publication**		
✓	hatvp.fr	✓	✓
✓	En préfecture	✗	✗
✓	✗	✗	✗
✓	En préfecture à compter du renouvellement du Parlement européen en 2019	✗	✗
✓	✗	✗	✗
✓	✗	✗	✗
✓	hatvp.fr	✓	✗
✓	✗	✓	✓ Uniquement pour les présidents et membres des AAI ou API intervenant dans le domaine économique listées dans le décret n° 2014-747 du 1er juillet 2014
✓	✗	✗	✓ Uniquement pour les fonctionnaires ou agents occupant certains emplois civils listés dans le décret n° 2017-547 du 13 avril 2017
✓	✗	✓ Uniquement les présidents	✗
✓	✗	✗	✗

	Déclarations d'intérêts	
	Contrôle	**Publication**
Les présidents de conseil départemental et les conseillers départementaux titulaires d'une délégation de signature ou de fonction	✓	hatvp.fr
Les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinets des présidents de conseil départemental	✓	✗
Les maires de communes de plus de 20 000 habitants et les adjoints aux maires de communes de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de signature ou de fonction	✓	hatvp.fr
Les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinets des maires des communes de plus de 20 000 habitants	✓	✗
Les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement dépasse cinq millions d'euros, les présidents d'EPCI sans fiscalité propre dont le montant des recettes de fonctionnement dépasse cinq millions d'euros et les vice-présidents des EPCI à fiscalité propre dont la population excède 100 000 habitants lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature ou de fonction	✓	hatvp.fr
Les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement dépasse cinq millions d'euros et des présidents d'EPCI sans fiscalité propre dont le montant des recettes de fonctionnement dépasse cinq millions d'euros	✓	✗
Les présidents de l'assemblée et du conseil exécutif de Corse et les conseillers exécutifs titulaires d'une délégation de signature ou de fonction	✓	hatvp.fr
Les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinets des présidents de l'assemblée et du conseil exécutif de Corse	✓	✗
Le président de la métropole de Lyon et les conseillers titulaires d'une délégation de signature ou de fonction	✓	hatvp.fr
Le directeur, le directeur adjoint et le chef de cabinet du président de la métropole de Lyon	✓	✗
Le président de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna	✓	hatvp.fr
Le directeur, le directeur adjoint et le chef de cabinet de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna	✓	✗

Déclarations de situation patrimoniale		Contrôle de la reconversion professionnelle dans le secteur privé à l'issue des fonctions ou mandats publics	Contrôle de la gestion sans droit de regard des instruments financiers
Contrôle	Publication		
✓	✗	✓ Uniquement les présidents	✗
✓	✗	✗	✗
✓	✗	✓ Uniquement les maires	✗
✓	✗	✗	✗
✓	✗	✓ Uniquement les présidents	✗
✓	✗	✗	✗
✓	✗	✓ Uniquement les présidents	✗
✓	✗	✗	✗
✓	✗	✓ Uniquement le président	✗
✓	✗	✗	✗
✓	✗	✓	✗
✓	✗	✗	✗

	Déclarations d'intérêts	
	Contrôle	Publication
Le président et les membres du Congrès, le président et les membres du Gouvernement, les présidents et les vice-présidents des assemblées de province en Nouvelle-Calédonie	✓	hatvp.fr
Le président et les membres du Gouvernement, le président et les représentants à l'assemblée de la Polynésie française	✓	hatvp.fr
Les présidents des conseils territoriaux et les conseillers territoriaux de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon	✓	hatvp.fr
Les directeurs, directeurs adjoints et les chefs de cabinets des présidents des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon	✓	✗
Le président de l'assemblée de Guyane et les conseillers à l'assemblée titulaires d'une délégation de signature ou de fonction	✓	hatvp.fr
Le directeur, le directeur adjoint et le chef de cabinet du président de l'assemblée de Guyane	✓	✗
Les présidents de l'assemblée et du conseil exécutif de Martinique ainsi que les conseillers de l'assemblée et les conseillers exécutifs titulaires d'une délégation de signature ou de fonction	✓	hatvp.fr
Les directeurs, directeurs adjoints et les chefs de cabinets des présidents de l'assemblée et du conseil exéutif de Martinique	✓	✗
Les militaires « dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient»	✗ Seulement les militaires occupant un des emplois mentionné dans le décret n° 2018-63 du 2 février 2018 et en annexe 1 de l'arrêté du 26 juin 2018	✗

Déclarations de situation patrimoniale		Contrôle de la reconversion professionnelle dans le secteur privé à l'issue des fonctions ou mandats publics	Contrôle de la gestion sans droit de regard des instruments financiers
Contrôle	**Publication**		
✓	✗	✓ Uniquement les présidents	✗
✓	✗	✓ Uniquement les présidents	✗
✓	✗	✓ Uniquement les présidents	✗
✓	✗	✗	✗
✓	✗	✓ Uniquement les présidents	✗
✓	✗	✗	✗
✓	✗	✓ Uniquement les présidents	✗
✓	✗	✗	✗
✓ Seulement les militaires occupant un des emplois mentionnés dans le décret n° 2018-63 du 2 février 2018 et en annexe 2 de l'arrêté du 26 juin 2018	✗	✗	Fonctionnaires ou agents occupant certains emplois civils listés en annexe du décret n° 2017-547 du 13 avril 2017

	Déclarations d'intérêts	
	Contrôle	Publication
Les fonctionnaires « dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient »	✗ Une déclaration d'intérêts est d'abord soumise à l'autorité de nomination puis à l'autorité hiérarchique qui peut, le cas échéant, saisir la HATVP. Les emplois concernés sont listés dans le décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 et précisés, le cas échéant, par des arrêtés ministériels.	✗
Les présidents et directeurs généraux des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue directement par l'État	✓	✗
Les présidents et directeurs généraux des établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC)	✓	✗
Les présidents et directeurs géénraux des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue, directement ou indirectement, séparément ou ensemble, par : **— des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue directement par l'État ;** **— des EPIC dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 10 millions d'euros**	✓	✗
Les présidents et directeurs généraux des offices publics de l'habitat (OPH) gérant un parc supérieur à 2 000 logements au 31 décembre de l'année précédant celle de la nomination des intéressés	✓	✗
Les présidents et directeurs généraux des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dont le chiffre d'affaire annuel dépasse 750 000 €, dans lesquelles les collectivités et leurs groupements détiennent, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital social ou qui sont mentionnées au 1° de l'article L 1525-1 du CGCT	✓	✗

Déclarations de situation patrimoniale		Contrôle de la reconversion professionnelle dans le secteur privé à l'issue des fonctions ou mandats publics	Contrôle de la gestion sans droit de regard des instruments financiers
Contrôle	**Publication**		
✓ Les emplois concernés sont listés dans le décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 et précisés, le cas échéant, par des arrêtés ministériels.	✗	✗	Fonctionnaires ou agents occupant certains emplois civils listés en annexe du décret n° 2017-547 du 13 avril 2017
✓	✗	✗	✗
✓	✗	✗	✗
✓	✗	✗	✗
✓	✗	✗	✗
✓	✗	✗	✗

	Déclarations d'intérêts	
	Contrôle	Publication
Les présidents des fédérations sportives délégataires de service public et des ligues professionnelles ainsi que les présidents du Comité national olympique et sportif français et du Comité paralympique et sportif français	✓	✗
Les représentants légaux des organismes chargés de l'organisation d'une compétition sportive internationale attribuée dans le cadre d'une sélection par un comité international, de niveau au moins équivalent à un championnat d'Europe, organisée de façon exceptionnelle sur le territoire français et ayant obtenu des lettres d'engagement de l'État	✓	✗
Les délégataires de pouvoir ou de signature de ces représentants lorsque ces délégataires sont autorisés à engager, pour le compte de ces organismes, une dépense supérieure ou égale à 50 000 €	✓	✗
Le médiateur du cinéma, le médiateur du livre et le médiateur de la musique	✓	✗

Déclarations de situation patrimoniale		Contrôle de la reconversion professionnelle dans le secteur privé à l'issue des fonctions ou mandats publics	Contrôle de la gestion sans droit de regard des instruments financiers
Contrôle	Publication		
✓	✗	✗	✗
✓	✗	✗	✗
✓	✗	✗	✗
✓	✗	✗	✗

Annexe 2 : Liste des propositions 2018

Proposition n° 1 Publier les déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement et des représentants français au Parlement européen sur le site internet de la Haute Autorité, et allonger à un an le délai de publication des déclarations de fin de mandat.

Proposition n° 2 Préciser par décret la liste des établissements et entreprises publics qui entrent dans le champ de compétence de la Haute Autorité et, en leur sein, la liste des fonctions dirigeantes concernées par les obligations déclaratives.

Proposition n° 3 Rendre obligatoire la transmission à la Haute Autorité des relevés de décisions de nomination des dirigeants du secteur public entrant dans le champ de la Haute Autorité.

Proposition n° 4 Harmoniser le régime de sanction applicable en cas de non dépôt de déclaration auprès de la Haute Autorité : remplacer la sanction de démission d'office des parlementaires et des dirigeants du secteur public par l'infraction pénale applicable à tous les autres déclarants.

Proposition n° 5 Permettre à la Haute Autorité d'obtenir directement communication, auprès des professionnels et des administrations, des informations nécessaires à l'exercice de sa mission de contrôle, dans le respect des garanties exigées par le Conseil constitutionnel.

Proposition n° 6 Étendre le champ de la saisine de la Haute Autorité, préalable à toute reprise d'activité privée, aux membres des cabinets présidentiel et ministériels, en application de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013.

Proposition n° 7 Recentrer le registre des représentants d'intérêts sur son objectif premier : obtenir l'empreinte normative et créer de la transparence sur l'élaboration de la loi et du règlement.

Proposition n° 8 En cas de défaut d'inscription au registre ou de manquements aux obligations déclaratives et déontologiques, passer d'un régime de sanction pénale à un régime de sanction administrative.

Proposition n° 9 Publier le décret en Conseil d'État précisant les obligations déontologiques des représentants d'intérêts.

Proposition n° 10 Inscrire, comme cela a été fait pour la fonction publique territoriale, le référent déontologue dans les répertoires des métiers des fonctions publiques de l'État et hospitalière, afin de caractériser les compétences attendues et les moyens à donner à cette nouvelle figure de la fonction publique.

Proposition n° 11 Créer un programme de formation des référents déontologues.

Annexe 3 : Suivi des propositions du rapport d'activité 2017

Propositions du rapport d'activité 2017	Suivi de la proposition
1. Remplacer la sanction de démission d'office des parlementaires en cas de non dépôt de leurs déclarations par l'infraction pénale applicable à tous les déclarants.	Ø
2. Publier en *open data* les relevés de compte dédiés aux frais de mandat des parlementaires.	Ø La loi pour la confiance dans la vie politique prévoit la mise en place de nouveaux mécanismes de contrôle de l'IRFM. Le législateur a renvoyé aux organes de chaque assemblée parlementaire le soin de fixer et d'appliquer le régime de prise en charge et de contrôle des frais de mandat. Si, en l'état, l'emploi effectif de l'IFRM ne fait pas l'objet d'une mesure de transparence particulière, le Comité de déontologie du Sénat, pour son dispositif de contrôle, est assisté par des cabinets de contrôle externes choisis par le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables.
3. Publier les déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement et des représentants français au Parlement européen sur le site internet de la Haute Autorité et allonger à un an le délai de publication des déclarations de fin de mandat.	**Partiel.** La loi pour la confiance dans la vie politique prévoit la publication en préfecture des déclarations de situation patrimoniale des députés européens au prochain renouvellement général du Parlement européen (2019).
4. Préciser par décret la liste des établissements et entreprises publics qui entrent dans le champ de compétence de la Haute Autorité et, en leur sein, la liste des fonctions dirigeantes concernées par les obligations déclaratives.	Ø
5. Permettre à la Haute Autorité d'obtenir directement communication, auprès des professionnels et des administrations, des informations nécessaires à l'exercice de sa mission de contrôle, dans le respect des garanties exigées par le Conseil constitutionnel.	Ø Le droit de communication autonome de la Haute Autorité a été adopté par la loi pour la confiance dans la vie politique mais censuré par le Conseil Constitutionnel.
6. Dans la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, modifier la définition du conflit d'intérêts entre deux intérêts publics.	Ø
7. Recentrer le registre des représentants d'intérêts sur son objectif premier : obtenir l'empreinte normative et créer de la transparence sur l'élaboration de la loi et du règlement.	**Partiel.** La loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance reporte l'entrée en vigueur du dispositif d'encadrement des représentants d'intérêts pour les collectivités territoriales au 1er juillet 2021.

Propositions du rapport d'activité 2017	**Suivi de la proposition**
8. Encourager les responsables publics concernés par le champ du registre à publier en *open data* leurs agendas et à lier l'acceptation d'un rendez-vous au respect des obligations déclaratives et déontologiques par le représentant d'intérêts.	La Commission d'accès aux documents administratifs a rendu plusieurs avis favorables en septembre 2018 à la mise en ligne des agendas publics des membres du Gouvernement « dans un format ouvert, aisément réutilisable et exploitable et régulièrement actualisé ». Toutefois, ces avis ne sont pas contraignants.
9. Prévoir un mécanisme de certification, par la Haute Autorité, des dispositifs déontologiques mis en œuvre dans les institutions publiques.	**Ø**
10. Engager une réflexion sur la refonte du délit prévu à l'article 432-13 du code pénal, en envisageant notamment un régime de répression (I) de l'absence de saisine de l'autorité compétente pour autoriser le départ et (II) de la méconnaissance des réserves formulées.	**Ø** Toutefois, une disposition du projet de loi de transformation de la fonction publique introduit de nouvelles sanctions disciplinaires pour les agents qui ne saisissent pas leur autorité hiérarchique en cas de départ vers le secteur privé.
11. Diffuser les bonnes pratiques entre les référents déontologues via la création d'un réseau des déontologues.	**Effectif.** La Haute Autorité a institué une rencontre annuelle avec les référents déontologues dont la première édition s'est tenue au Sénat en mai 2018 avec les référents déontologues des collectivités territoriales. La Haute Autorité a également publié un guide déontologique et prévoit, en 2019, de développer un espace dédié au réseau des déontologues sur son site internet afin de faciliter les échanges et de fournir des outils pratiques.

ISSN
2647-3771

Conception graphique
Nouvelle étiquette

Illustration en couverture
Shutterstock

Impression
Imprimerie Moderne
(Pont-à-Mousson)

Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

hatvp.fr

Suivez-nous
sur twitter
@HATVP